



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
MAESTRÍA EN PEDAGOGÍA**

**LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INDÍGENAS Y SU  
EVALUACIÓN CUALITATIVA EN MÉXICO:  
ACIERTOS Y RETOS PARA EL SIGLO XXI**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRA EN PEDAGOGÍA

PRESENTA:

GRISEL RODRÍGUEZ REYES

ASESORA: MTRA. OFELIA ESCUDERO CABEZUDT

MÉXICO, D.F

2011





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

*Cuando un sueño se hace realidad no siempre se le atribuye al empeño que pongamos en realizarlo. Detrás de cada sueño siempre hay personas que nos apoyan y que creen en nosotros; son seres especiales que nos animan a seguir adelante en nuestros proyectos brindándonos, de diferentes maneras, su solidaridad.*

*Son muchas las **personas especiales** a las que me gustaría agradecer su amistad, apoyo, ánimo compañía en esta etapa, algunas están conmigo y otras en mis recuerdos y en el corazón. Sin importar en dónde estén o si alguna vez llegan a leer estas dedicatorias quiero darles las gracias por formar parte en mi vida, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones.*

*Quiero agradecer de todo corazón a:*

*A **Dios** por bendecirme todos los días de mi vida.*

*A mi Directora de Tesis, la **Mtra. Ofelia Escudero Cabezudt** por su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia profesional en un marco de confianza, afecto y amistad, fundamentales para la concreción de este trabajo.*

*A mi familia: mi **esposo** por su cariño, comprensión y constante estímulo; a mi **madre y hermanas** por brindarme un hogar cálido y enseñarme que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos.*

*Gracias a **todas mis amistades** por ayudarme cada día a cruzar con firmeza el camino de la superación, porque con su apoyo y aliento hoy he logrado una meta más, con amor y agradecimiento infinito.*

*Grisel*

## ÍNDICE

### LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INDÍGENAS Y SU EVALUACIÓN CUALITATIVA EN MÉXICO: ACIERTOS Y RETOS PARA EL SIGLO XXI

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I. POLÍTICAS INDIGENISTAS DEL ESTADO MEXICANO</b>	
1.1 Política Educativa	1
1.1.1 ¿Qué son las políticas educativas?	1
1.1.2 Elementos que constituyen a las políticas educativas	3
1.1.3 Efectos de las políticas educativas	4
1.1.4 Políticas Educativas Nacionales	6
1.1.5 Políticas Educativas Indígenas	6
1.2 Política Indigenista Nacional. Retrospectiva histórica	8
1.2.1 La Política Integracionista (1917-1940) (enfoque evolucionista positivista.	11
1.2.2. Política Institucionalizada (1940-1970)	17
1.2.3 Política Intercultural Bilingüe (1970-2006)	21
1.3 Movimientos políticos y organizaciones a favor de los indígenas.	34
<b>CAPÍTULO II. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS</b>	
2.1 La evaluación de las políticas educativas internacionales	43
2.2 Modelos, criterios y técnicas de evaluación	46
2.3 Uso de la evaluación de las políticas educativas	49
2.3.1 Usos internos	49
2.3.2. Usos externos	51
2.4 La evaluación de las políticas educativas	52
2.5 La evaluación de las políticas educativas nacionales	58
<b>CAPÍTULO III. LAS INSTANCIAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES</b>	
3.1 La Evaluación de Políticas Educativas Indígenas en México	64
3.2 Dirección General de Evaluación de Políticas	67
3.2.1. El Sistema de Evaluación de la Política Educativa SEPE.	69
3.2.2. La metodología de la gestión integral para programas sociales orientada a resultados	73
3.2.3. El proceso de evaluación en el SEPE	74
3.2.4 Criterios técnicos para la construcción de indicadores	76
3.2.5 Criterios Generales para el análisis de los indicadores	77
3.3 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)	84

		<b>PÁGINA</b>
3.4	Dirección General de Educación Indígena (DGEI)	87
3.5	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGElyB)	89
3.6	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	91
<b>CAPÍTULO IV. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INDÍGENAS Y SU EVALUACIÓN CUALITATIVA EN MÉXICO: RETOS Y TAREAS PARA EL SIGLO XXI</b>		<b>94</b>
4.1	La evaluación de las políticas educativas indígenas en México	97
4.1.1	Definición de política educativa.	97
4.1.2	Evaluación de políticas educativas.	100
4.1.3	Metodología de evaluación.	106
4.1.4	Criterios de evaluación.	110
4.1.5	Evaluación de políticas educativas indígenas.	111
4.1.6	Limitantes y beneficios de evaluar las políticas educativas indígenas.	112
4.1.7	Realidad de las políticas educativas indígenas.	114
4.1.8	Impacto de la evaluación en la políticas educativa indígena.	115
4.2	Recomendaciones para la evaluación de las políticas educativas indígenas.	118
4.3	Consideraciones pedagógicas para la evaluación de políticas indígenas nacionales.	119
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>		<b>123</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>		<b>130</b>
<b>ANEXOS</b>		

## INTRODUCCIÓN

En América Latina las necesidades de evaluación son pruebas nacionales de logros y, en menor medida, son objeto de evaluación las instituciones educativas, el desempeño docente y los programas y las políticas de educación. Este último punto, despierta especial interés en el actual contexto de revisión de las políticas educativas puestas en marcha durante los años noventa del siglo XX y principios de este nuevo siglo XXI. En sus formas más elaboradas ha servido para diseñar mecanismos de seguimiento de los procesos de cambio, aunque se trata de una práctica escasamente implantada.

En los tiempos actuales uno se pregunta el porqué y el cómo se definen, en las más altas esferas, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. La experiencia nos indica que pueden escribirse, en formas de políticas, los más importantes programas educativos, pero en los hechos ocurren cosas distintas entre lo planeado y lo ejecutado. Mucho de lo anterior tiene que ver, sin duda, con la cultura política prevaleciente de la evaluación en nuestro país.

¿Qué vamos a entender por “políticas educativas” en este trabajo? El concepto puede incluir desde la formulación de proyectos y planes de largo plazo hasta las decisiones de coyuntura de los actores políticos en el campo educativo, pasando por el desarrollo de nuevas leyes y la determinación de la partida para educación en el presupuesto del gobierno. En consecuencia, no se trata sólo de lo que hace o deja de hacer la Secretaría de Educación Pública, o el Gobierno; incluye a otros actores principales de las políticas educativas como investigadores educativos, profesores, los medios de comunicación y otras organizaciones de la sociedad y, por supuesto, los pueblos indígenas.

En la actualidad, no se discute la importancia de la evaluación, pues ésta cumple un papel de retroalimentación para mejorar procesos y aprendizajes, a la vez que ofrece a diferentes niveles la información necesaria para tomar decisiones que mejoren el funcionamiento del sistema. La evaluación debe considerarse como un instrumento para la mejora de la calidad de la educación y no como panacea capaz de solucionar todos los problemas que la educación plantea.

En los últimos años, la política educativa indígena nacional ha sido uno de los campos de acción prioritaria de los gobiernos en turno, su importancia se deriva de la exigencia de los grupos indígenas, y de gran parte de la sociedad nacional, por atender sus necesidades educativas, considerando sus peculiaridades lingüísticas y culturales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la educación de los indígenas mantiene altos índices de reprobación y deserción, ocasionando una baja eficiencia terminal, así como un aumento considerable del rezago educativo.

Durante mucho tiempo no se cuestionó la justificación filosófica de la política indigenista de corte integracionista. Se decía que lo que no había logrado la Colonia, ni la República independiente, ni la Reforma, ni el Porfiriato, lo lograrían los gobiernos de la Revolución a través del enfoque integral antropológico del cambio cultural dirigido, todo se justificaba en nombre del progreso y del desarrollo, de la unidad nacional y del bienestar de los propios indígenas. Actualmente esta postura es calificada como etnocida.

Desde los años treinta y hasta la actualidad, dos tendencias ideológicas en torno al indigenismo se han seguido manifestando, pero ninguna de ellas cuestiona el objetivo de la integración:

- *el indigenismo de derecha*, plantea la integración como imperativo nacionalista, es decir, el Estado nacional mexicano no puede permitir la existencia en el territorio nacional de culturas distintas a las del modelo cultural dominante.
- *el indigenismo de izquierda*, plantea la integración como un imperativo tanto nacionalista como clasista al señalar que el atraso y la marginación de los indios se debe a la existencia de formas de explotación precapitalistas de la mano de obra indígena, y que la liberación de los indios sólo puede darse en el marco de las luchas campesinas y obreras más amplias.

Durante los setenta, surgieron críticas fundamentales de la ideología y práctica indigenistas, por lo que los indígenas hicieron por primera vez reivindicaciones de carácter netamente étnico, ante el proceso de etnocidio, se planteó la necesidad de reconocer la pluralidad étnica del país, de rescatar los valores de las culturas indígenas como valores nacionales a ser conservados y promovidos. Las lenguas indígenas fueron reivindicadas como lenguas nacionales y la educación bilingüe bicultural fue promovida como una meta en sí misma y no simplemente como un paso para facilitar la castellanización. Se formuló la idea del etnodesarrollo como alternativa ante el fracaso de los esquemas desarrollistas.

La educación bilingüe-bicultural fue reconocida finalmente como pilar de la educación indígena, pero ha carecido de definición de sus elementos constitutivos y sus modalidades pedagógicas. El “indigenismo de participación” fue proclamado como una nueva práctica indigenista del Estado y se promovió el apoyo y fomento a las culturas populares del país, incluidas las culturas indígenas.

En México, el análisis de política pública educativa es escaso, son pocos los estudios que han tratado de explicar cómo se formula una acción pública en educación, dentro de qué marco teórico se enmarca, sobre qué base filosófica o política se expresa el problema a resolver o cómo se diseña la agenda educativa. En términos de ejecución, los especialistas de la educación carecemos de análisis que nos expliquen cómo se ponen en marcha los programas o acciones educativas y qué actores intervienen en este proceso.

Tampoco tenemos claro qué nuevos sujetos sociales y políticos están influyendo el proceso de política pública educativa, cómo se organizan, qué cosas negocian y, sobre todo, cómo lo hacen. Tal parece que cuando se habla de política educativa en nuestro país, comúnmente se opta por describir el contenido de los programas de educación gubernamentales y por comentar –a veces críticamente– su contenido. Aunque este ejercicio es válido en la medida que nos introduce al estudio de las políticas públicas, es limitado. Bien se podría ir más allá de lo meramente descriptivo y examinar a profundidad el desarrollo de las políticas educativas en el contexto mexicano.

Por lo anterior, en un primer momento, en el capítulo 1 se revisan los elementos que constituyen las políticas educativas y sus efectos en la aplicación en el sector educativo indígena; también se analiza la retrospectiva histórica de la política indigenista nacional a partir

de tres periodos: integracionista (1917-1940), la política institucionalizada (1940-1970) y la política intercultural bilingüe de los últimos años del siglo XX y principios del XXI.

En el capítulo 2, se exploran algunos modelos de evaluación de políticas educativas internacionales y nacionales así como algunos modelos, criterios y técnicas de evaluación; el uso (interno y externo) de las evaluaciones de las políticas educativas en el ámbito internacional pero sobre todo en el ámbito nacional, acérquenos a lo que se hace en nuestro país en los primeros años de esta década del siglo XXI.

En el capítulo 3, se revisan las siguientes cuestiones ¿existen instancias de evaluación de políticas educativas nacionales?, ¿cuáles son y quiénes la realizan? Para dar respuesta a ello, se realiza un acercamiento a la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP), así como al proceso de evaluación en el Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE), sus criterios técnicos para la construcción de indicadores, de igual forma se revisan los criterios generales para el análisis de los indicadores planteados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE); y se termina con la revisión de las tareas, no necesariamente de evaluación, de la Dirección General de Educación Indígena, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe y de organismos internacionales de evaluación de políticas educativas.

Después de la revisión teórica y documental de la evaluación de políticas educativas indígenas, en el capítulo 4 se presentan los resultados de la investigación de campo y los especialistas entrevistados exponen sus conceptos y características de la política educativa, la evaluación de ésta, su metodología de evaluación; así como las limitantes y beneficios de evaluar las políticas educativas indígenas. No menos importante, se aborda cuál es el impacto de la evaluación en la política educativa indígena, y se finaliza el capítulo con algunas recomendaciones para la evaluación de las políticas educativas indígenas nacionales; además se concluye este trabajo con algunas consideraciones pedagógicas para la evaluación de políticas indígenas nacionales.

La pedagogía del siglo XXI enfrenta diversos retos, uno de éstos es elaborar, diseñar y practicar en un sector el de la evaluación de políticas educativas indígenas, pues éstas presentan hoy día un campo de fisuras y contrastes, ya que fueron pensadas unilateralmente fuera de la realidad para los indígenas, sin tomar en cuenta el sentir, la demanda y las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales de estos pueblos, imponiéndoles una concepción de sociedad de conocimiento del ser humano y por supuesto de educación, que ellos no pedían ni necesitaban. Para ello, es necesario revisar qué impacto han tenido (tienen y tendrán) las evaluaciones en prácticas y contenidos en esta modalidad, con el fin de reconstruir una educación que revalore las experiencias, las estrategias, las potencialidades, los valores, y las diferencias de cada uno de sus miembros y de sus culturas.

## CAPÍTULO I. POLÍTICAS INDIGENISTAS DEL ESTADO MEXICANO

### 1.1 Política Educativa

#### 1.1.1. ¿Qué son las Políticas Educativas?

El tema de las políticas educativas y su importancia coincide con una década de cambios importantes por el deseo e implantación de políticas y programas educativos así como en una nueva configuración del sistema educativo mexicano. Parte de ello, se debía a la decisión de descentralizar hacia los estados la operación y funcionamiento del sistema de enseñanza básica y la formación de maestros.<sup>1</sup>

En la investigación educativa existen tres características hacia este objeto de estudio:

- Investigación para la Política. Se realiza con el propósito de aportar insumos de conocimiento para definir la política educativa en un espacio y tiempo determinados. (Estudios de diagnóstico).
- Investigación de la Política. Indaga sobre su deseo, su operación o resultados.
- Investigación y políticas educativas. Analizar sobre el uso y peso que tiene el conocimiento para la toma de decisiones de políticas educativas. (Investigación de la investigación).<sup>2</sup>

Existe carencia o escasez de estudios que aborden debates teóricos o metodológicos que alimenten conceptualmente los análisis sobre el deseo, la operación, la evaluación y los resultados de las políticas educativas.

Las políticas educativas se entienden como el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios de carácter estratégico, es decir, destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades en las que pueda sustentarse la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto o equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo.<sup>3</sup>

*El funcionamiento de un sistema educativo implica un conjunto de políticas propias que pueden ser explícitas o implícitas. Las políticas explícitas son aquellas deseadas para gestionar el cambio o para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema; mientras que las implícitas son las que resultan de los actos de omisión en atender o cambiar ciertos aspectos del sistema al no existir una formulación expresa de la intencionalidad, con frecuencia equivalen a una decisión de mantener un estado presente de las cosas.<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Zorrilla Fierro, Margarita. Villa Lever, Lorenza. (coord.) *Políticas Educativas. Educación Básica. Educación Media Superior.* (9) La Investigación Educativa en México 1992-2002. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México. 2003, p.19

<sup>2</sup> *Ibidem.* p. 20.

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 32.

<sup>4</sup> REIMERS, Fernando y Noel McGinn. *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa.* Traducción de *Informed Dialogue. Using Research to Shape Educational Policy around the World.* México Centro de Estudios Educativos A. C., 1997. p. 115.

Las políticas educativas explícitas requieren ser traducidas en programas y proyectos de acción los cuales buscan lograr uno o varios objetivos que incluyen los qué y los por qué su deseo, operación y resultados de investigación. *Entendemos por política educativa el conjunto de decisiones políticas (de política educativa) que afecta al ámbito de realidad educación.*<sup>5</sup>

*Se pone de manifiesto que la política educativa en un momento determinado y en un contexto geográfico, aunque sea autónoma desde la normatividad jurídica, es deudora de marcos más amplios (política europea, declaraciones supranacionales) Solo se podrán realizar evaluaciones de las políticas educativas si se tienen en cuenta la superestructura globales y se toman como puntos de partida referentes que se muestran eficaces.*<sup>6</sup>

Para el autor, Francesc Pedro, las políticas educativas eran consideradas materia prima para la ingeniería social. Han quedado atrás las épocas de los grandes experimentos en este ámbito y la confianza ciega tanto en el valor reformista de la educación, es decir, en su capacidad de promover el cambio social, como en la posibilidad de dominar desde presupuestos científicos su marcha, ha dado paso a un cierto sentimiento de desencanto.

*Ni las políticas educativas parecen ser hoy el eje sobre el que gravitan nuestros sistemas económicos y políticos más bien al contrario, ni la Política Educativa como ámbito de estudio de estas políticas públicas goza de mucho predicamento. Aunque sea dudoso que unas y otras sirvan para algo, aquí haremos lo posible para demostrar que es preciso recuperar la confianza perdida. La Política Educativa (así, en mayúsculas) es una, es la Ciencia Política en su aplicación al caso concreto de la educación, pero las políticas educativas (ahora en plural y minúsculas) son múltiples, diversas y alternativas. La Política Educativa<sup>7</sup> es, por tanto, la reflexión teórica sobre las políticas educativas.*<sup>8</sup>

La política educativa y políticas educativas cambian y evolucionan con el tiempo: la primera porque la Ciencia Política cambia y evoluciona; las segundas, porque cambia el contexto, los actores, o los sujetos destinatarios de las políticas.

*Así, por ejemplo, en el siglo pasado un gran analista político de la educación, Agustín Sarda (1836-1913), catalán, abogado, republicano y profesor de escuela normal, utilizaba los recursos que en su época la Ciencia Política ponía a su alcance para analizar las reformas educativas de otros países y singularmente de Francia; y consideraba como una aportación suya muy personal la necesidad de juzgar una política educativa concreta --la francesa contemporánea, en su caso-- no sólo leyendo la legislación, sino visitando el país.*<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ Moar, María del Carmen. *La calidad como eje de la evaluación de políticas educativas*. En: NÚÑEZ Cubero, Luis. (et.al) coord. *Evaluación de Políticas Educativas*. VIII. Congreso Nacional de Teoría de la Educación. España Universidad de Huelva. 2001. p. 36.

<sup>6</sup> PEDRO Francesc e Irene Puig. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Ed. Patria, España, 1998, p. 22.

<sup>7</sup> En lengua inglesa la distinción es más fácil porque hay un término específico para cada cosa; *Policy*, es la Ciencia Política; *Policy Studies*, son los estudios de Política y, en particular, *Educational Policy* es la ciencia de la política educativa. En cambio, *Politics* es la política del día a día. Y por lo tanto, *Educational Politics* son las políticas educativas. Todos ellos son términos relacionados pero diferentes. En: PEDRO Francesc. *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>8</sup> *Ídem*

<sup>9</sup> *Ibidem*. p.24.

Dicho de otra manera, una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo, pues para algunos partidos políticos tienen unos programas de acción que incluyen grandes orientaciones sobre la política educativa que adoptarían si llegasen al gobierno y, a veces, también un cierto número de propuestas muy puntuales, no son sino respuestas a las necesidades que en cada momento que va evidenciando el sistema escolar como se configuran las políticas educativas concretas. De esta forma, se debe considerar la Política Educativa como una aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas, es decir, estas políticas públicas constituyen el objeto esencial de estudio de la Política Educativa.

### 1.1.2 Elementos que constituyen a las políticas educativas

Para algunos autores, existe un cierto consenso en el sentido de que una política educativa contiene por lo menos los siguientes elementos: contenido, programa, orientaciones normativas, factor de coerción y competencia social.<sup>10</sup>

A las políticas educativas se les caracteriza por su **contenido**, ya que una política educativa se adopta para conseguir unos resultados o productos concretos, no importa que se trate de aumentar el número de titulados de una rama de formación profesional en la que existe déficit o de hacer posible la integración escolar de los niños con necesidades educativas especiales en todas las regiones o departamentos sin excepción.

El **programa** en una política educativa no es una sucesión de actuaciones o de decisiones inconexas, sino que se debe presuponer que unas y otras se adoptan con la coherencia de un programa político, en el sentido de una línea consistente de actuación mantenida a lo largo del tiempo y no tanto de una lista de cosas concretas a hacer. El programa político, tal como aquí debe entenderse, se refiere a unos valores y opciones ideológicas concretas y no tanto, necesariamente, a las realizaciones prácticas que un partido concreto en el gobierno espera producir. No hay otra definición mejor de programa que la que Easton propuso: «*Las intenciones más generales de las autoridades de las cuales puede ser una experiencia parcial cualquier actuación o resultado específico*».<sup>11</sup>

Las **orientaciones normativas** son las decisiones que se adoptan y configuran una política educativa, presuponen en los que deciden una voluntad orientada a establecer normas y aprobar leyes. A menudo, las grandes políticas educativas tienen como gran objetivo la aprobación, con el máximo consenso posible, de una ley de educación; otras veces, lo que configura una política educativa es, más bien, el desarrollo normativo de una ley.

El factor de **coerción** es lo que permite garantizar que se lleve a la práctica, se le otorga autoridad suficiente y, por tanto, tiene legitimidad para hacerlo. Toda política educativa, pues, implica una autoridad educativa, ya sea el ministerio central, un departamento regional o un ayuntamiento y, en cada caso, el alcance de la política será el que delimite la competencia del

---

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ídem.

que decide. El factor de coerción presupone que las políticas, lógicamente, pueden llegar a ser impuestas y, por supuesto, también resistidas.<sup>12</sup>

Y por último **competencia social**, es decir, por afectar a un sector concreto, los actos y disposiciones implicados por una política educativa afectan a la situación, los intereses y comportamientos de los administrados; es decir, de cualquier persona o grupo afectados directa o indirectamente por la política educativa: alumnos y profesores, pero también personal de administración, familias, titulares de centros privados, etc.

### 1.1.3 Efectos de las políticas educativas

Los efectos de las políticas educativas no son objetos simples de estudio pues a diferencia de lo que ocurre con los resultados de la gestión interna o administración educativa éstos efectos presentan algunas de las siguientes características:

1. Enunciación de forma abstracta, generalmente en términos cualitativos y a menudo difíciles de medir; así, por ejemplo, un supuesto efecto de una política educativa puede ser la democratización del acceso a la universidad.
2. Resultados posteriores, no se dan, de hecho, sino bastante tiempo después de puesta en marcha la actuación de la autoridad educativa; por ejemplo, la creación de una nueva universidad a través de la promulgación de una ley no se traduce en una descongestión o desmasificación de las aulas de las demás universidades hasta bastantes años más tarde.
3. La relación entre los bienes y servicios producidos por la administración educativa y sus efectos no son siempre, directos, lineales o mecánicos. El aumento de los recursos económicos para becas universitarias no se traduce necesariamente en una mejora de la democratización del acceso a la universidad. Su distribución puede predominar, queriéndolo o no, otros criterios aparte de la extracción socioeconómica.
4. Los efectos de una política educativa influyen a otras políticas públicas. Los efectos de otro tipo de política pública pueden ser también apreciables en el sector educativo: por ejemplo, una política dirigida a la democratización de la universidad puede tener efectos sobre la política de reclutamiento para el servicio militar, y viceversa.

Estudiar los efectos de las políticas educativas, saber por qué a veces los productos suministrados por la administración educativa no genera los efectos previstos por la autoridad educativa y prescribir cómo se pueden lograr es una tarea esencial de la Política Educativa. Las decisiones que se toman en la política, y en particular en la política educativa, se centran en el establecimiento de las prioridades que el poder político cree necesarias para el buen funcionamiento del Estado o del sistema educativo (en el caso de la política educativa) y, en última instancia, por la mayoría de la sociedad.

*En este sentido, el objetivo general de la decisión en la política educativa es determinar cuáles son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y que, por tanto, pueden ser financiadas. Por lo tanto, las decisiones de política educativa son aquellas que adopta el poder político como*

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 25.

*prioritarias para el desarrollo del ámbito de realidad educación, teniendo en cuenta las demandas y las necesidades sociales del mismo, así como las interpretaciones que sobre ellas se hacen desde los distintos ámbitos de la realidad.*<sup>13</sup>

Analizar y evaluar la política educativa de un país implica tener en cuenta las decisiones que se toman en las distintas instancias político-administrativas. El análisis de las políticas de educación se desarrolló en los sesenta y setentas, al mismo tiempo en los países industrializados y, a través de los organismos internacionales (la UNESCO principalmente), en los países del Tercer Mundo (mejor dicho: en los países de los "Tercer Mundos", puesto que es poco riguroso ubicar en una misma categoría países tan diferentes como Brasil y Burkina-Faso). Las decisiones problemáticas y metodológicas operadas en este campo (inter)disciplinario de las políticas de educación estén estrechamente ligadas a los problemas que esos países deben afrontar.<sup>14</sup>

Tradicionalmente, las políticas de educación se encuentran inmersas en problemáticas y metodologías cuantitativas: tratan problemas de flujos escolares y de afectación de medios recurriendo ampliamente a los instrumentos estadísticos. Por el contrario, hoy se afirma la voluntad de resolver el problema de la calidad de la educación. Ahora bien, la calidad sigue siendo un término del todo ambiguo. Por mejoramiento de la "calidad de la educación" se entiende muy a menudo, reducción de las tasas de deserción y de aumento de las tasas de acceso a un nivel escolar determinado (en Francia, actualmente, el bachillerato). Dicho de otra manera, la calidad queda definida por un indicador cuantitativo. Todo pasa como si el surgimiento de un problema nuevo no hubiese transformado ni el objeto ni el instrumento de investigación.<sup>15</sup>

La evaluación del impacto de las políticas educativas en un contexto de reformas educativas, como las impulsadas en la década de los ochenta y noventa a finales del siglo XX, no es de extrañar que se hayan planteado las preguntas acerca de los efectos y el impacto de los procesos de cambio iniciados y de las medidas adoptadas.

Desde esta perspectiva han coexistido dos tendencias que deben diferenciarse:

- La evaluación de los programas más emblemáticos de los procesos de reforma, los denominados "programas estrella", aquellos en que las autoridades educativas han realizado una mayor inversión y depositado mayores esperanzas.
- La evaluación de los propios procesos de reforma, con la pretensión de establecer un mecanismo de seguimiento sistemático de sus efectos.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> TIANA Ferrer, Alejandro *Evaluación de la calidad de educación*. biblioteca virtual de la OEI. Educación Técnico Profesional. Cuaderno de Trabajo Revista Iberoamericana de Educación. Número 10 - Evaluación de la Calidad de la Educación. Consultada el 26 de mayo de 2004 en el World Wide Web: <http://www.oei.org.co/oeivirt/fp/cuad1a04.htm>

<sup>14</sup> CHARLOT, Bernad. *El enfoque cualitativo en las políticas educativas*. *Perfiles Educativos*. No. 63. México. CISE-UNAM, 1994, p. 73

<sup>15</sup> *Ídem*.

<sup>16</sup> TIANA Ferrer, Alejandro. *Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de la calidad de la educación. ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación?* Consultada el 15 de febrero de 2005 en el World Wide Web: [http://www.oei.org.ar/noticias/Que\\_pretendemos\\_evaluar.pdf](http://www.oei.org.ar/noticias/Que_pretendemos_evaluar.pdf)

La evaluación de las políticas educativas sirve para identificar problemas, las causas y destruir tabúes y mitos, en ocasiones esclarece opciones, ayuda a construir modelos y teorías, evita errores, inspira nuevas actitudes y potencia aptitudes consolidando líderes.

#### **1.1.4. Política Educativa Nacional**

En nuestro país, las políticas educativas se proponen incorporar a todos a la escolaridad obligatoria, para ello no sólo se limita a multiplicar escuelas en el territorio, sino también a desear e implementar ofertas adecuadas para alcanzar a los excluidos. Al mismo tiempo, ya que se trata no solo de escolarizar, sino de mejorar las oportunidades de aprendizaje, México, al igual que otros países latinoamericanos, desplegaron intervenciones específicamente orientadas a revertir desigualdades en la oferta del servicio educativo. En otras palabras, el país rompió la lógica de la oferta escolar homogénea y multiplicó las instituciones y programas pensados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida.<sup>17</sup>

La política educativa nacional promueve la participación de las autoridades, educadores y ciudadanos en la evaluación de los servicios, a fin de convertirla en una herramienta fundamental para el desarrollo y mejoramiento del sistema. En los últimos años se han hecho esfuerzos para realizar la evaluación de la política educativa aprovechando los resultados de las evaluaciones programático-presupuestales y del desempeño escolar, así como instrumentos diseñados ex profeso, gracias a los cuales se tiene una visión general del cumplimiento de la política educativa, sin embargo, esta evaluación aun no reúne los niveles de calidad y de amplitud deseables para ofrecer información que permita en el ámbito local, racionalizar el funcionamiento del sistema, oportuna y efectivamente y así poder, en el ámbito nacional, orientar la política educativa.

Las labores de gobierno y conducción de los sistemas educativos incluyen el seguimiento y la evaluación de políticas y reformas educativas. Buena parte de las políticas educativas, con cierta frecuencia, comprende procesos complejos de reforma estructural, organizativa o curricular. Estos procesos se acostumbra a acometer en tres fases, que corresponden al examen de alternativas, a la puesta en práctica de proyectos piloto o experimentales, y, finalmente, a la generalización de la reforma. En estas tres fases la información suministrada por los procedimientos de evaluación es crucial para la toma de decisiones, con implicaciones no sólo pedagógicas, sino también políticas, sociales y económicas.

#### **1.1.5. Políticas Educativas Indígenas**

En el caso de las políticas educativas indígenas, posteriores a la revolución, se impone la necesidad de establecer una política lingüística con respecto a las sociedades que no hablaban español. Esta política, primero incorporativista tiene como fin la asimilación total de los

---

<sup>17</sup> TORRES, Rosa María y Emilio Tenti. *Políticas educativas y equidad en México. la experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Relaciones Internacionales. México, 2000, p. 23

indígenas. Se considera que las culturas indígenas son catalogadas como atrasadas y el aprendizaje del castellano es el primer paso para su modernización.

El fracaso de esta política lleva a ver al castellano solo como un medio de comunicación, y donde ya no se pretende la erradicación de las culturas indígenas. La crisis del proyecto nacional populista genera un cuestionamiento de la identidad nacional. Nuevos planteamientos para diseñar la educación intercultural vienen por parte de la propia población indígena. No se trata únicamente de alfabetizar en lenguas indígenas, se quiere concertar una educación reflexiva de sus propias condiciones sociales, naturales, culturales. Si bien se sigue un plan educativo nacional, se quiere construir una educación para y por los indígenas.<sup>18</sup>

A pesar de las reformas educativas, donde se busca la multiplicación de los dispositivos legales e institucionales referentes a los derechos culturales (a través de la etnoeducación), jurídicos (derecho consuetudinario válido en las comunidades), territoriales (territorios colectivos) y políticos (aceptación de formas de autonomía), son pocos los logros en la construcción de una educación intercultural. La acción educativa en el medio indígena plantea la cuestión étnica de manera integral y asume la decisión de situar a la población indígena en un plano de igualdad, con respecto a la sociedad nacional para lo que se requiere la aplicación articulada de instrumentos teóricos y metodológicos que hagan viable ese compromiso.

La utilidad de la evaluación de los sistemas educativos tiene que ver, lógicamente, con el gobierno de los mismos en el sentido amplio del término, es decir, con la información significativa para los procesos de toma de decisiones y para la reconsideración, cuando sea oportuno, de las decisiones tomadas a la luz de sus efectos sobre el sistema educativo. Es difícil imaginar cómo, sin la existencia de procedimientos de evaluación que suministren información significativa, puede procederse al seguimiento y eventual reorientación de políticas educativas.

Por todo ello, no es extraño que los países que han decidido poner en práctica sistemas de evaluación en los últimos años estén íntimamente convencidos de que, pese a dificultades de todo orden, se han introducido en un camino sin retorno. Difícilmente será hoy posible volver a aquellas épocas en que el gobierno de los sistemas educativos se basaba en informes retóricos o en meras intuiciones.

En este sentido, es posible destacar algunos posibles usos internos de la evaluación con relación a la política y la administración educativas. Sin ser excluyentes, intentan ofrecer una muestra de las distintas posibilidades que brinda un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

---

<sup>18</sup> LAZOS Chavero, Elena. *Algunas reflexiones sobre educación intercultural y autonomía*. Instituto Investigaciones Sociales, UNAM /Ethnologisches Seminar, Universität Zúrci. Consultada el 20 de abril de 2005 en el World Wide Web: [http://www.latautonomy.org/CH\\_ideasEducAut.PDF](http://www.latautonomy.org/CH_ideasEducAut.PDF). 2004, p. 1

## 1.2 Política indigenista nacional. Retrospectiva histórica

La realidad mexicana, en la cual quedan enmarcados los grupos indígenas, se caracteriza por su conformación multicultural y plurilingüe y se explica como resultado de su proceso histórico-social. El proceso de ocupación colonial sentó las bases para la gestión de una estructura de poder y dominación, que si bien ha sido abolida en algunos rasgos, muchos de ellos se han transformado con la implantación de una estructura social, económica y política que se combina con los conflictos étnicos y agudiza las diferentes clases con todas sus implicaciones.

La situación colonial, por un lado definió bajo una sola categoría genérica de indígena<sup>19</sup> a la población originaria; por otro, incrementó la fragmentación cultural, geográfica y política, con el fin de justificar las políticas de explotación y de control político de esa población.

El modelo de nación que se pretendió construir a partir de la independencia, estuvo sustentado en la ideología liberal y en los principios filosóficos del positivismo que ponderaba a la sociedad europea como cima de la civilización. El estado mexicano siguiendo este paradigma, instrumentó políticas que pretendían negar la diversidad étnica, cultural y lingüística de la sociedad, buscando construir una nación homogénea en lo cultural y lo lingüístico.

La Constitución de 1917, consciente de la deuda histórica de los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de las tierras injustamente despojada de las comunidades indígenas; de igual forma estableció que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados.

A partir de entonces los gobiernos de la República han desarrollado valiosos y continuos esfuerzos para superar la barrera que impide el acceso pleno a la justicia de los pueblos indígenas. Pero también se deben reconocer cambios de magnitud, tiempo y circunstancia; insuficiencia de la acción previa frente a rezagos centenarios; prejuicios arraigados e intereses que medran con la pobreza y exclusión de nuestros indígenas.

En México existen 62 grupos étnicos que se integran por poco más de 10 millones de personas, o sea algo más que 10% de la población total. De ellos, unos 6.5 millones hablan alguna de las 80 lenguas autóctonas; y se caracterizan por conservar sus valores culturales, sus formas de vinculación con la naturaleza, de administrar justicia, organizarse para la producción y por identificarse a sí mismo como indígena.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> El concepto de *indio* en América es, sin duda, una categoría de la situación colonial, es una categoría supraétnica que no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, sino una particular relación entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría *indio* denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial. Hay que decir algunas palabras sobre la utilización de los términos *indio* e *indígena* cuando nos referimos a los autóctonos de América. El empleo de uno u otro término responde generalmente a cierta ideología. La palabra *indio* pronunciada por los indios es a menudo peyorativa y se acompaña habitualmente de adjetivos negativos. Por consiguiente, para evitar esa palabra peyorativa, los indigenistas prefieren utilizar el término *indígena*. Así hablarán de *política indigenista* o de *cuestiones indigenistas*, no sin cierto paternalismo. Véase Bonfil Guillermo, *Obras escogidas*, México, CIESAS, 1995, p. 18

<sup>20</sup> Secretaría de Educación Pública. *La educación para los pueblos indígenas de México. Acción educativa en las áreas indígenas*. Dirección General de Educación Indígena. Subsecretaría de Educación Básica y Normal. México, 2005, p. 1

Los grupos indígenas del país enfrentan una situación de pobreza y marginación secular, lo cual ha derivado en graves rezagos y necesidades que se agudizan por el aislamiento y la dispersión geográfica. Resulta relevante la gran persistencia y adaptación de la identidad comunal indígena desde la época precolonial hasta nuestros días. Las comunidades y los ejidos son administrados por un sistema comunal de toma de decisiones; sistema sociopolítico que se ha ido adaptando a las presiones y oportunidades del exterior, pero que conserva cierta esencia original, basada en el principio de una economía que hace uso de repartos sofisticados del tiempo y del trabajo de la comunidad para satisfacer las necesidades comunales y familiares. En áreas de considerable migración estos sistemas se han adaptado para absorber remesas de dinero y redefinir sin ruptura, las costumbres comunales. En las áreas de destino permanente de los emigrantes, estos sistemas se han estado recreando de una nueva forma, es decir, surgen nuevas identidades.

Los pueblos indígenas se pueden definir por su situación de colonizados y excluidos del proyecto de la sociedad nacional, que desconoce las características étnicas diferenciales. La cultura del grupo dominante se postula como superior y excluye a las originarias del territorio mexicano. No existen en términos reales los indios, sino las culturas étnicas, y lo indio aparece como una categoría colonial. La construcción de una sociedad incluyente, democrática, lograría la desaparición de la categoría colonial, al reconocimiento de las diversas culturas étnicas y eliminaría los prejuicios existentes sobre la superioridad racial.

La documentación etnográfica disponible sobre cada sociedad o pueblo indígena de México es abundante. El perfil nacional de los pueblos indígenas revela el tipo de relaciones asimétricas entre la sociedad dominante y los pueblos herederos de la civilización mesoamericana y cómo se dan en condiciones de inequidad, injusticia y exclusión. Los grupos étnicos de México se deben reconocer como sociedades históricas de larga sustentabilidad y permanencia en un territorio geográfico y cultural donde originalmente fueron autónomas, y que hoy aspiran a continuar su reproducción económica, cultural, social y política dentro del contexto nacional mexicano. Existen pueblos indígenas con un enorme número de habitantes, que poseen identidades muy sólidas, y otros en vías de extinción. Las demandas de las organizaciones indígenas contemporáneas movilizan energías para descolonizar, eliminar la categoría de indio, y fortalecer la posibilidad de conducir su propia historia y su propio destino.

El indígena de hoy es muy distinto del que prevalecía en la época colonial e, incluso, hace 30 años; sin embargo, a pesar de los cambios, mantiene ciertos rasgos culturales de su origen y persiste sin asimilarse, sin renunciar a su identidad, la que se expresa en formas de: vida comunitaria, comunicación oral a través de su lengua, relación con la naturaleza, medicina y una sabiduría ancestral. El mantenimiento, a lo largo del tiempo, de la identidad étnica y cultural está estrechamente vinculado con el funcionamiento de instituciones sociales y políticas. La cosmovisión y la filosofía de los pueblos indígenas se manifiestan en su simbología lingüística, en una manera de ver el mundo, de practicar las relaciones humanas, de concebir la relación del hombre con la naturaleza que, penetrada por un profundo misticismo y religiosidad, involucra todas las instituciones de las sociedades indígenas: la familia, las ceremonias religiosas, el gobierno y las relaciones productivas.

En la comunidad indígena se combina lo tradicional con lo "moderno", relación que ha modificado ciertas formas comunitarias, sus gustos, su lengua y sus formas de organización.

Esta dinámica, que se observa en el mundo indígena, es el resultado de un choque entre dos fuerzas: por un lado, el sistema tradicional obstaculiza la fácil entrada de lo moderno y por el otro, lo moderno tiende a intervenir en la vida de las comunidades. Comprender y aceptar la realidad indígena contemporánea, permitirá que los proyectos de desarrollo impulsados en las regiones indígenas incorporen esta dimensión étnica como un factor potencial del desarrollo de estos pueblos.

Durante el siglo XIX las comunidades indígenas acentuaron su aislamiento debido a los movimientos políticos entre las diversas fracciones de criollos y mestizos empeñados en controlar el poder, y a que los indios, al perder la protección especial de que eran objeto en el período colonial, encontraron su mejor defensa en mantenerse al margen, encerrados en sus comunidades. Fue hasta después de las dos intervenciones extranjeras más significativas y de la restauración de la República, que se inicia la aplicación de una política de corte liberal que persigue la consolidación de una nación y la formación de una identidad nacional unificadora.

La nación recién independizada va a tener metas menos explícitas para los indígenas que durante la Colonia. Esto es así debido a que desde la perspectiva liberal de igualdad no hay indios, sino mexicanos.

*Cuando la sociedad criolla se independiza de la corona española en 1821, es la posición colonialista la que se impone durante el s. XIX, derrocando al proteccionismo existente hasta el momento, de forma que el liberalismo económico no respetará la cultura indígena, desarticulando por un lado las comunidades indígenas privatizando sus tierras comunales y, por otro lado, haciendo crecer el individualismo y el concepto de nación mestiza de forma que solo se reconocen a los ciudadanos y a los grupos indígenas solo se les ofrece la posibilidad de incorporarse individualmente a la ciudadanía nacional mediante el mestizaje biológico o la educación.<sup>21</sup>*

Durante el gobierno de Porfirio Díaz (1877-1911), la mayoría de las comunidades se vieron desposeídas de sus tierras, de forma que la economía de los aborígenes, de naturaleza redistributiva, mediante la cual los beneficios de las cosechas eran compartidos se vio afectada. Además, la intención de las medidas legislativas era, no solo procurar tierras a los latifundistas, sino también mano de obra, de forma que los indígenas debían trabajar esas tierras de las cuales habían sido privados. Aun así, las campañas no duraban más que un periodo estacional, el de la producción de azúcar, estando las tierras a su disposición durante el resto del año, no viéndose materialmente impedidos de utilizar las tierras, de forma que sus redes sociales se mantuvieron. Según algunas fuentes, al final de la dictadura porfirista el 1% de la población controlaba el 97% de la tierra.

Como consecuencia de lo anterior surgieron los latifundistas agrícolas y ganaderos, asentándose en los territorios de los pueblos indígenas e incorporándolos al sistema de servidumbre, peones "acasillados", es decir, que no podían moverse de la propiedad en que trabajaban. La explotación de la mano de obra indígena y el acaparamiento de sus tierras generaron conflictos de castas, como la guerra del Yaqui en Sonora, o la de Yucatán durante el siglo XIX.

---

<sup>21</sup> GÓMEZ, Villanueva José y Alfonso Hernández Guerreo. (Comp.) *El debate social en torno a la educación. Enfoques predominantes.* Serie Antologías. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México, 1995, p. 66

En ese periodo histórico nacional, se asignó a la escuela la tarea de castellanizar y alfabetizar a todos los indígenas; en nombre de la igualdad y de la fraternidad que fundamentaban los principios liberales, se decreta que el español es la lengua nacional. En 1911 se expide el decreto que establece en toda la República las escuelas de instrucción rudimentaria cuyo objetivo era enseñar principalmente a los individuos de raza indígena a hablar, leer y escribir en castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales más usuales de la aritmética.<sup>22</sup>

En 1917, la Constitución Mexicana, reconoce el derecho a la tierra de las comunidades que la poseían bajo el régimen de bienes comunales, y a los antiguos pueblos se las devolvió bajo un nuevo régimen, llamado ejido. De la misma manera, impulsó la educación, la salud y la participación más activa de los indígenas en la economía nacional con el propósito de integrarlos en la cultura mexicana.

### 1.2.1 La política integracionista (1917-1940)

La revolución surgió como un movimiento constitucionalista dentro del campo liberal, liderado por Madero en 1910. Durante el periodo que duró este movimiento social, hasta 1917, se produjeron numerosos levantamientos liderados por diversos caudillos en busca del poder, que finalmente obtuvo Carranza cuando logró el control de la ciudad de México en ese mismo año. En la convención constitucional realizada en 1917, los temas principales para resolver los problemas de nuestro país eran:

- La reforma agraria.
- El estatus legal de los depósitos del subsuelo.
- Las relaciones entre civiles y militares.
- Las relaciones entre Iglesia y Estado.

Como el malestar producido por los principios liberales fue parte del germen revolucionario, los constituyentes decidieron apartarse de las corrientes económicas liberalistas y para compensar a los obreros rurales y urbanos, predominaron la utilidad social por encima de la propiedad privada, destacando los arts. 27 y 123. El Artículo 27 de la Constitución de 1917 permitía la expropiación por parte del gobierno de la tierra infrautilizada a favor de pequeños propietarios o comunidades reconstituidas. Igualmente limitaba el tamaño máximo de las haciendas con el fin de frenar el aumento de latifundios. Por último, declaraba la pertenencia al Estado de todos los recursos hidráulicos y los depósitos del subsuelo.<sup>23</sup>

El indigenismo como ideología nacional surge durante el periodo revolucionario y cobra fuerza como política de Estado a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1936-1940). Como corriente intelectual y práctica política planteaba el reconocimiento de que (sobre todo a principios del período revolucionario) más o menos la mitad de la población del país estaba constituida por miembros de diversos grupos indígenas, que hablaban una lengua indígena de

---

<sup>22</sup> Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües. A. C. (ANPIB) *Los indígenas y su política Educativa. I Congreso Nacional*. Los Remedios, Ixmiquilpan, Hidalgo., México. Octubre 1980, p. 70

<sup>23</sup> MONROY Huitrón, Guadalupe. *Política educativa de la revolución (1910-1940)*. Ed. Secretaría de Educación Pública. México. D. F. 1975, p. 32.

origen prehispánico y que se encontraban económica y culturalmente marginados del resto de la población nacional.<sup>24</sup>

La política indigenista planteó desde su inicio como meta nacional, integrar a los indígenas a la nacionalidad mexicana. Entendido de esta manera, el indigenismo se transformó en piedra de toque de la política nacionalista en lo educativo y lo cultural. La escuela fue considerada como el principal instrumento.

Siguiendo los principios constitucionales, durante los gobiernos de los caudillos, entre 1920 y 1934 la tendencia general a la consolidación de las haciendas se invirtió, gracias a la Ley del Ejido de Obregón de 1920, principalmente en la meseta central y zonas adyacentes donde el ejido extraía mano de obra del sector privado limitando el poder de los latifundistas. Estas políticas favorecieron a las comunidades indígenas como a los campesinos, que pudieron trabajar en los ejidos y dejaron de ser mano de obra en las haciendas.

Sin embargo, para que se produzca el nacimiento del nuevo Estado mexicano revolucionario es necesario un discurso identitario.

*Al consolidarse la revolución mexicana, el Estado que surge del conflicto armado se identifica ideológicamente con la naciente sociedad mestiza, para establecer un Estado-nación de tipo europeo. Lo mestizo, postulado como nuevo núcleo y prototipo cultural de la mexicanidad, será el punto de partida para crear una nación étnicamente homogénea. La heterogeneidad se percibe como obstáculo para lograr el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad nacional, por lo cual se fomentará un proceso de mestizaje biológico y cultural.<sup>25</sup>*

El nacionalismo genera el estado-nación y una vez instaurado éste, el grupo promotor de la nación, en este caso el mestizo, la convierte en nacionalizante, de forma que tratará de homogeneizar el estado a fuerza de redefinir las relaciones existentes entre el grupo dominador y los demás sobre la base de su posición dentro de este proyecto nacionalizador. Suele utilizar tres estrategias:<sup>26</sup>

- La territorialización, convierte el espacio en territorio y los espacios limítrofes de interacción entre grupos en fronteras.
- La substancialización, reinterpreta las relaciones sociales de forma naturalizante para conferirle a la entidad nacional una apariencia inmutable.
- La temporalización, consiste en establecer versiones "oficiales" de las tradiciones como pasado común compartido.

De esta forma, se procede a glorificar el pasado prehispánico y a apropiarse de él para construir la identidad nacional. Sin embargo, exige la disolución de toda identidad étnica divergente con la mestiza y por tanto, de las reminiscencias actuales del pasado indígena. Este discurso supone el inicio de la política Indigenista integradora por parte del estado mexicano. Se distingue de

---

<sup>24</sup> ANPIB. *Op. Cit*, p. 72.

<sup>25</sup> DIETZ, Gunther. "Indigenismo y educación –acción diferencial en México: balance de medio siglo de políticas educativas en la región purépecha". *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. (México), Vol.: 21, No: 1-3, Mes: ene-dic, Año: 1999, p. 26.

<sup>26</sup> *Idem*.

anteriores intentos de asimilar a los indios en el abandono de las medidas coercitivas, haciendo hincapié en las políticas educativas y de asimilación.

Igualmente, se vincula en el Indigenismo la acción integradora y la investigación científica. A la antropología comprende la tarea de buscar las huellas del pasado y sus posibilidades de integración en la sociedad nacional, a través de la asimilación planificada. Es un proceso unilateral diseñado por la sociedad mestiza. Por tanto, la acción de las instituciones indigenistas toma dos vertientes:

- fomenta la investigación etnográfica de las culturas indígenas del país e
- intentará integrar al indígena mediante la educación y la castellanización.

El primer periodo de estabilidad se inició en 1921 con el gobierno del general Álvaro Obregón, cuya política educativa tiende a hacer efectivo el compromiso del estado de llevar la enseñanza a todos los rincones de la nación. Su primer paso es la restauración de la Secretaría de Educación Pública; así, el gobierno federal puede enfrentarse, como de hecho lo hace, al hondo y trascendental problema de educar al pueblo conjuntamente con la labor que en el mismo sentido puedan desarrollar los estados de la federación dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Al frente de la institución, Obregón colocó a José Vasconcelos, con el auténtico deseo de que el pueblo se eduque; éste reconoce la necesidad de reformar todo el sistema de enseñanza en su contenido y calidad; sin embargo, en el primer periodo de organización, estaba convencido de que el país podía levantarse de su postración mediante una intensa campaña cultural. Primero la cultura extensiva, después la intensiva, es decir, disminuir en el menor tiempo posible el número de analfabetas en la República, formando centros culturales, de tal manera que los que sepan escribir instruyan a otros: fundar escuelas rurales de preferencia en los pueblos indios; más tarde se hará en las cabeceras municipales y después en las de distrito.<sup>27</sup>

En el proyecto de creación de una Secretaría de Educación Pública con jurisdicción federal, presentado en octubre de 1920 por José Vasconcelos, para entonces rector de la Universidad de México, se mencionaba brevemente la implantación de escuelas especiales de indios en todas las regiones pobladas por indígenas y en las cuales se enseñara el castellano con rudimentos de higiene y economía, lecciones de cultivo y de aplicación de máquinas a la agricultura. Es que para el futuro ministro de educación del presidente Obregón, el indio no es un problema en México o, por lo menos, el tratamiento de la cuestión india no dista de todo lo que toca al mundo campesino.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> MONROY Huitrón, Guadalupe. *Op. Cit.* pp. 18-19.

<sup>28</sup> La formación filosófica, religiosa, humanística y nacionalista de Vasconcelos se va a reflejar durante su gestión al frente de la recién fundada Secretaría de Educación Pública. Concibe su obra como una cruzada nacional que llevará al campo el evangelio de la educación. Inspirado en los religiosos del siglo XVI que realizan la conquista espiritual simultáneamente a la conquista militar, el campesino podría recibir la educación que la época exigía mediante el novedoso sistema de maestros misioneros itinerantes que se dispersaron y recorrieron miles de comunidades en donde era difícil recibir el influjo de la educación formal y de conocimientos prácticos para el pueblo campesino. Las Misiones Culturales fueron elemento fundamental en la obra educativa vasconcelista. Una vez comprobado el éxito de ellas, se fundaron las Escuelas Normales Regionales y la Casa del Pueblo. Véase MONROY Huitrón, Guadalupe. *Op. Cit.*, p. 20

*Niega terminantemente validez a la idea que con frecuencia expresara la escuela científica, de que el mexicano, y muy en particular los indios, constituyen una casta irredimible. Los hechos históricos se han encargado de desmentir esa especie. Este pueblo, oprimido y calificado de incapaz, ha vencido al despótico régimen de Porfirio Díaz y ha demostrado que todas las razas son, y pueden volverse aptas.<sup>29</sup>*

Pero de todo ello, es la escuela rural lo que da más carácter a la administración de Vasconcelos, por su afán decidido de diseminar la cultura entre los olvidados, inspirado en la obra apostólica de Gante y Vasco de Quiroga, trata de reafirmar mediante la enseñanza la integridad de las culturas indígenas y, a la vez, redimirlas de su ignorancia y miserables sistemas sociales y económicos. Por lo que respecta a este último aspecto, durante la presidencia de Cárdenas (1934-1940) hizo hincapié en la alfabetización, creándose el Consejo de Lenguas Indígenas y el Proyecto Tarasco, dedicado a la educación bilingüe.

Igualmente, la política Indigenista de Cárdenas incluye la movilización controlada de los grupos étnicos, por medio de la organización de congresos regionales de distintas "razas" indígenas y la creación de sus respectivos Consejos Supremos.

El discurso dominante en esta época es el mantenimiento aislado de las comunidades indígenas en torno a sus unidades de producción, los ejidos fomentados por los gobiernos. Igualmente, el estado, dentro del discurso mestizo integrador que efectúa, intentará asimilar a los indígenas a través de familiarizarlos con los logros de la cultura mestiza por medio de la educación. En el diseño de estas políticas poco importará la opinión de los propios individuos sujetos a estas acciones, ya que no se les consultará para nada.

En los años veinte, la escuela rural y las "Casas del Pueblo" tuvieron la misión de romper las barreras lingüísticas y culturales entre los indios y mestizos; más tarde numerosas "Misiones Culturales" recorrieron el país enseñando artes y oficios; sin embargo, como lo reconocería Moisés Sáenz, la práctica de enviar maestros normalistas que solamente hablaban el español, a las comunidades indígenas cuyas características más elementales les eran desconocidas, pronto mostró la ineficiencia de las acciones emprendidas; a pesar de ello, la idea de que la educación formal lograría romper con el atraso de siglos y alcanzar la tan anhelada modernización del México indígena, permeó durante tres décadas (de los veinte a los cuarenta).

Las experiencias de aquellos años dieron lugar a largas controversias y condujeron a lo que llegó a llamarse el enfoque integral en el indigenismo mexicano. Desde los años treinta un grupo de lingüistas, encabezados por Mauricio Swadesh, había realizado experiencias en la zona purépecha (el llamado Proyecto Tarasco) de las cuales se concluyó acerca de la necesidad de impulsar la alfabetización y la educación formal de los niños indígenas en la propia lengua materna, antes de pasar a la enseñanza del castellano.

De acuerdo con los lineamientos derivados de este Proyecto Tarasco, el Presidente Cárdenas invitó a México al Instituto Lingüístico de Verano (ILV) organización evangélica norteamericana, que había acumulado cierta experiencia en alfabetización en lenguas

---

<sup>29</sup> *Ibidem.* p. 21.

vernáculos no escritas en diversas partes del mundo. La idea era que el ILV coadyuvara con el Gobierno en la tarea de estudiar las lenguas indígenas de México, preparar alfabetos y cartillas para la alfabetización y promover la educación en lenguas indígenas. Los misioneros lingüísticos del ILV no tardaron en establecerse en las zonas indígenas del país pero contrariamente a lo convenido, se dedicaron fundamentalmente a sus tareas de evangelización religiosa. Su actitud provocó críticas y rechazo, incluso de las propias comunidades indígenas, hasta que a fines de los años setenta, el gobierno abrogó el convenio suscrito sin que se decidiera a expulsar al ILV del país, por lo que sus misioneros y lingüistas siguen realizando sus actividades, sólo que ahora sin ningún aval oficial.

El gobierno del presidente Cárdenas convocó en 1940 a la realización del I Congreso Indigenista Interamericano, que se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán, Congreso que condujo directamente a la creación del Instituto Indigenista Interamericano, que tiene su sede en México. Los planteamientos indigenistas de este I Congreso fundamentaron la idea del enfoque indigenista integral. En su formulación intervinieron pedagogos, lingüistas, antropólogos y otros especialistas de las ciencias sociales, participación que ha caracterizado al indigenismo mexicano, cuyo antecedente se encuentra en la labor de Manuel Gamio en los años veinte. Después del I Congreso Indigenista los antropólogos Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán y Julio de la Fuente, entre otros, fueron quienes promovieron en el campo del indigenismo lo que alguna vez se llamaría “Escuela Mexicana de Antropología”.

El enfoque antropológico quiso dar fundamento teórico a la política de asimilación de los indígenas a los moldes dominantes de la Nación. En la práctica, el enfoque integral fue aplicado por los centros coordinadores indigenistas del Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1948, establecidos en diversas regiones del país. Ya no se trataba solamente de promover la educación, sino de fomentar el cambio cultural mediante la acción integral en lo educativo, lo económico, la infraestructura, los modos de vida, los hábitos de consumo, la organización social y política, etcétera.

No obstante, las discusiones que se dieron entre los indigenistas no cuestionaron las metas finales de la acción indigenista: la asimilación e integración nacional, sino más bien las estrategias que habrían de seguirse. Así, a mediados de los años cincuenta se debatió acerca de los méritos de la castellanización directa y de la alfabetización en lengua indígena como paso preliminar a la castellanización. Unos afirmaban que era más eficaz proceder directamente a la enseñanza del español y que no debía perderse el tiempo en enseñar las lenguas indígenas que al final no tendrían ninguna utilidad para los indios; otros sostenían que el niño responde mejor a la enseñanza en su propia lengua materna, por lo que había que alfabetizar en lengua indígena pero aún entre los defensores de esta última postura, la enseñanza de la lengua indígena era considerada sólo un instrumento para la castellanización y no constituía una finalidad en sí misma, discusión que se sigue dando hoy en día. En los años setenta se impuso como política oficial la alfabetización en lengua indígena y la enseñanza de esta lengua durante los primeros años de la educación primaria, para ello el INI estableció un cuerpo de promotores bilingües.

Durante mucho tiempo no se cuestionó la justificación filosófica de la política indigenista de corte integracionista. Es decir, que lo que no habían logrado en la Colonia, ni la República independiente, ni la Reforma, ni el Porfiriato, lo lograrían los gobiernos de la Revolución a través del enfoque integral antropológico del cambio cultural dirigido, todo se justificaba en

nombre del progreso y del desarrollo, de la unidad nacional y del bienestar de los propios indígenas.

Al subir Lázaro Cárdenas a la presidencia, su discurso siguió también por el camino de la enseñanza socialista. Se trata de un discurso triunfalista, en donde la educación socialista será la panacea que acabará con todos nuestros males. Se habla entonces de que la

*(...) implantación de la escuela socialista significa un paso más hacia la redención material y espiritual de las clases asalariadas, dentro de un orden de efectiva justicia social. Para lograr dicho propósito se menciona la necesidad de liquidar el analfabetismo de las masas y destruir los privilegios de la cultura, poniendo la escuela al alcance de las clases laborales. Se prefería que dicha educación se encauzara hacia las masas campesinas y obreras. De nuevo, en este discurso, se enfatiza la necesidad de difundir y adentrar en los espíritus dicha ideología, con objeto de que la clase explotada se organice en sindicatos y cooperativas, que le permitan defender sus derechos.<sup>30</sup>*

Al finalizar el año de 1934, se realizó un cambio muy importante dentro de la política educativa del país. Así el 19 de octubre, el Senado de la República aprobaba el Proyecto de Reformas al Artículo 3º de la Constitución Nacional, estableciendo la enseñanza socialista en lugar de la enseñanza laica. Se hablaba de que la educación socialista perseguía *identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado, fortalecer los vínculos de solidaridad y crear para México, de esta manera, la posibilidad de integrarse revolucionariamente dentro de una firme unidad económica y cultural.*<sup>31</sup>

El cardenismo recibe como herencia del *callismo* no nada más el artículo tercero que contempla la educación socialista, sino también, el sentimiento antirreligioso. Así mismo, el cardenismo hace suyo el problema agrario que los anteriores gobiernos habían soslayado: la entrega de tierras a los campesinos. Junto a este impulso que le da al campesino, también se preocupa por sentar las bases de la industrialización del país.

Estas dos posturas del cardenismo: reparto de tierras e industrialización, serán los dos grandes rubros que van a determinar el tipo de educación de esta etapa. Una educación para el campo, a través de la escuela rural en donde está presente la educación vasconcelista y una educación técnica que culminará con la fundación del Instituto Politécnico Nacional de donde saldrían los técnicos para promover la industrialización del país.

Entre otros objetivos está educación socialista pretendía:

- Integrar a la mujer a la vida nacional dándole derechos políticos y económicos. La escuela empezó por lograr la igualdad entre hombres y mujeres, implantando la coeducación, que asustó a muchos padres.
- Extirpar enfermedades y vicios de la sociedad mexicana. Campaña contra la tuberculosis, parásitos, alcoholismo, juegos de azar y fanatismos.
- Alfabetizar al pueblo.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> ANPIB. *Op. Cit.* p. 73.

<sup>31</sup> MONROY. *Op.Cit.* p. 35.

<sup>32</sup> *Ibíd.* p. 33.

La lucha anticlerical pasó a segundo plano y se combatió de manera indirecta a través de las orientaciones sociales y los fundamentos de la ciencia.

### 1.2.2. Política institucionalizada (1940-1970)

Durante el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) se desarrolla la Segunda Guerra Mundial que le imprimirá ciertas características al sexenio y a la educación. Ávila Camacho hizo que la SEP iniciara un giro que culminaría con la reestructuración del artículo 3° en donde se suprime el apartado que decía que *“La educación será socialista”* y contribuirá a formar en la conciencia *“un concepto exacto y racional del universo y de la vida social”*.

Se consideró que durante la Segunda Guerra Mundial se hacía necesaria la unidad del mexicano y el artículo 3° provocaba la división, por lo que sin suprimirlo de momento se irían introduciendo reformas que prepararían el terreno para su modificación. Por ello, en 1942 la Ley Orgánica de Educación Pública contempla en alguna de sus partes que la educación:

- Fomentará el íntegro desarrollo cultural de los educandos dentro de la convivencia social, preferentemente en los aspectos físico, intelectual, moral, estético, cívico, militar, económico, social y de capacitación para el trabajo útil en beneficio colectivo.
- Excluirá toda enseñanza o propagación de cualquier credo o doctrina religiosa.
- Contribuirá a desarrollar y consolidar la unidad nacional excluyendo toda influencia sectaria, política y social, contraria o extraña al país y afirmando en los educandos el amor patrio y a las tradiciones nacionales, la convicción democrática y la confraternidad humana.
- Contribuirá al mantenimiento de la paz, la solidaridad y la amistad con los países de América. El programa de primaria insistía en borrar las desigualdades, formar una nación fuerte.<sup>33</sup>

Con el gobierno del General Manuel Ávila Camacho, el concepto de una educación socialista que se concibió en los años del gobierno del General Cárdenas había dado paso a la idea de unidad nacional bajo el signo del desarrollo económico y de la industrialización. En otras palabras, si durante los últimos años de la década de los veinte y en los años treinta el debate de la política educativa se centró en aspectos ideológicos relacionados con el conflicto religioso y la educación socialista, los años cuarenta transcurrieron fundamentalmente con el fortalecimiento del sistema nacional de educación como respuesta a la necesidad de industrializar el país: cambiaron los matices ideológicos pero no se introdujeron innovaciones cualitativas al tipo de educación que se pretendía ofrecer.

*En el año de 1942, se reformaron los planes y programas educativos, los proyectos que se presentaron buscaban eliminar la coeducación (a las escuelas iban niños y niñas, por lo que causaban gran controversia en la sociedad mexicana), también, se pretendía revisar el artículo Tercero de la Constitución para eliminarle el mote de socialista, que se impuso en 1934, y la unificación de los programas de educación urbana y rural en un solo programa urbano avanzado*

---

<sup>33</sup> GALLO María. *Las políticas educativas en México como indicadores de una situación nacional (1985-1976)*. Cuadernos de La Casa Chata. 155. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, 1987, p. 86.

*para “unir al pueblo (campo) con la ciudad”; ahora el objetivo de la educación sería “desarrollar de manera armoniosa las facultades del espíritu humano, inculcando al mismo tiempo el amor a la patria y un sentimiento de solidaridad internacional por la paz y la justicia.”<sup>34</sup>*

El partido cambia de nombre en 1946, pasando a llamarse Partido Revolucionario Institucional, de forma que predominará cada vez más sobre personalidades y regiones. La política nacional en torno a la cuestión indígena adquiere una mayor relevancia, de forma que el presidente Miguel Alemán (1946-1952) decide crear el Instituto Nacional Indígena (INI) en 1948, siendo un órgano que depende directamente de la presidencia de la república y cuya misión es articular todas las acciones que cualquier institución federal o estatal realice en regiones indígenas.

El INI nace con una posición ambigua, dígase esquizofrénica, pues en sus bases teóricas subsiste un enfrentamiento entre el agrarismo de Cárdenas y el desarrollismo de Alemán y sus sucesores. La teoría del relativismo cultural y el programa de desarrollo de la comunidad corresponden al modelo político del agrarismo cardenista. Se reconoce el valor de las culturas indígenas, pero a su vez se pretenden integrar en la sociedad nacional. Así, se seleccionaron los elementos culturales prehispánicos y se dividen en "positivos" y "negativos". Los últimos se sustituyen por conquistas de la sociedad mestiza. Los "positivos" se fomentan como parte del patrimonio nacional, por ejemplo las artes indígenas. El desarrollo de la comunidad pretende mejorar las condiciones sociales y económicas de los indígenas, haciendo énfasis en la educación para promover la aceptación de innovaciones, como escuelas, centros de sanidad, "modernización" de la agricultura y dotación de infraestructura.

La teoría de las regiones refugio y el programa de la integración regional reflejan el modelo político del desarrollismo de Alemán y sus sucesores. De esta forma el indigenismo asume un papel ambiguo según el cual oscilará entre el colaboracionismo pleno, como en el caso de obras infraestructurales; y la resistencia absoluta a la intervención de otros organismos con el argumento paternalista de defender los intereses de las comunidades tradicionales. Con este tipo de actuación por parte del poder, las comunidades indígenas pierden protagonismo en las decisiones que les afectan en sus comunidades.

El indigenismo se extiende de la comunidad indígena a toda la región, de forma que los indígenas no permanecen ya aislados del resto de la sociedad mexicana, aparece lo que se entiende como región intercultural o región de refugio.

El indigenismo descubre la región y las relaciones interétnicas. Esto repercute en sus programas, cuyo énfasis en la educación y el desarrollo de la comunidad es sustituido por proyectos de integración regional dirigidos a aumentar la productividad agrícola y artesanal, inducir al consumo y al cambio de tecnología y a extender el mercadeo de tipo capitalista a los "refugios" indígenas. Con ello, se pretende integrar los subsistemas económicos regionales a la economía nacional; es evidente el objetivo modernizador e industrializador el enfoque regional, con el que el Indigenismo se reincorpora al giro político que ha perpetrado el Estado mexicano.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> LAZARIN Federico. Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. enero-junio 1996, vol. 1, núm. 1, p. 3.

<sup>35</sup> DIETZ, Gunther. *Op. Cit.*, p. 43.

Durante la década de 1950 hubo gran cantidad de movimientos campesinos, vinculados a las protestas contra la desarticulación de las comunidades ejidales y por el reparto de las grandes haciendas. Estos movimientos, generalmente pacíficos y que consistían en la ocupación de latifundios de extranjeros por parte de campesinos e indígenas, tuvieron una represión estatal severa, llegándose a la encarcelación de muchos de los participantes en estas revueltas y levantamientos. Entre los grupos más beligerantes destaca el Partido Agrario Obrero Morelense (PAOM). Su programa de acción política bien puede enlazarse con la cuestión actual de los pueblos indígenas en México pudiéndose considerar ya como un discurso propio elaborado por los campesinos e indígenas en el que hacen sus propuestas. Éste pugnaba por lo siguiente:

1. Unidad entre las agrupaciones revolucionarias para defender "la vigencia y la limpieza de los municipios de la Revolución",
2. autonomía de los municipios,
3. continuación del reparto ejidal,
4. autonomía de los ejidos frente al gobierno y democracia interna,
5. unificación de las organizaciones obreras y libertad sindical,
6. creación de cooperativas de consumo y
7. amplio programa educativo rural y urbano.

Los gobiernos que continúan, sin excepción contribuyeron a incrementar la educación. Los sexenios de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos se ubicaron dentro del *desarrollo estabilizador* en el que el país dará muestras de progreso económico y social. La sociedad mexicana se va haciendo urbana, el desarrollo industrial se incrementa con la llegada de capitales extranjeros, se mantiene la estabilidad social y el peso sostiene su paridad frente al dólar. El país había logrado el llamado *Milagro Mexicano*.<sup>36</sup>

Centraremos nuestra atención en el gobierno de Adolfo López Mateos en razón de la labor trascendental que se realiza en el aspecto educativo. El Dr. Jaime Torres Bodet, secretario de educación por segunda ocasión va a realizar una labor trascendental que hasta el momento hace sentir su influencia. Dentro de esa misma orientación, en diciembre de 1945 se aprobó por el Congreso de la Unión la reforma al Artículo 3º que eliminaba el carácter socialista de la educación, que tanta polémica y escozor había causado. Quedó desde ese momento planteada una pluralidad implícita en el sistema educativo. También se favoreció la prudencia ideológica como línea de acción, so pena de alentar gravosos conflictos políticos que distrajeran gran parte de la energía educativa en escuelas, normales y universidades.

A pesar de sus ventajas, la reorientación ideológica en las políticas educativas de 1945 no fue suficiente para resolver el problema de la falta de atención a todos los niños en edad de cursar la primaria. En 1959, durante la segunda gestión de Torres Bodet en la SEP se elaboró y puso en marcha el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Escuela Primaria, conocido como el Plan de Once Años. Su objetivo, que hoy nos parece modesto, fue *establecer un plan que reconociendo la deserción de centenares de miles de niños al año, llegará en un lapso determinado, a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudirán*

---

<sup>36</sup> LAZARIN Federico. *Op. Cit.*, p. 169.

*efectivamente a las aulas, hasta donde sea posible preverlo para dar cumplimiento al mandato constitucional de primaria obligatoria, cuya edad legal para realizarse era de los 6 a los 14 años.*<sup>37</sup>

El Plan tuvo implicaciones significativas ejemplo de ello fue la construcción de aulas para niños y de instalaciones para formación de maestros en las normales y en 1959 comenzó la elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos para la primaria. El nexo entre el Plan de Once años y Vasconcelos es más que retórico, el entonces presidente López Mateos y su secretario de educación, Torres Bodet habían sido colaboradores y seguidores del creador de la SEP.<sup>38</sup>

Con la década de los cincuenta las posibilidades de la política educativa mostraron su rostro definitivo: se contaba ya con una agencia pública indiscutiblemente fuerte, pero también con un magisterio afiliado a un solo organismo de carácter nacional. Durante el sexenio 1952-58, a pesar de los múltiples planes y programas, parece que el único logro concreto del periodo fue la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación -hoy conocido como Conaltec- cuya función sería la de la planificación educativa. Dicho consejo sirvió de espacio a la representación de los grupos básicos de la SEP, maestros y administradores.

La administración del licenciado López Mateos (1958-64), revistió para la educación un carácter especial, se introdujo el libro de texto gratuito, se instrumentó una intensa campaña contra el analfabetismo y se impulsó el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, también conocido como el Plan de Once Años. Dicho plan se proponía llevar la educación primaria a todos los niños del país, bajo el entendido de que a pesar de los esfuerzos hechos en administraciones anteriores (las de los presidentes Ávila Camacho y Alemán) para atender a los medios rural y urbano, se padecía una crisis educativa desde el punto de vista demográfico. El Plan de Once Años fue una buena respuesta a la necesidad de cubrir la demanda pero por lo mismo - afirman sus críticos- se creó un tipo de educación laxa, uniforme, que excluía particularidades del medio rural y que no respondía a la experiencia que en lo concreto vivían los niños de las distintas regiones del país.<sup>39</sup>

En la época desarrollista, que va desde 1940 a 1970, el estado se olvida de los movimientos campesinos y desiste de los Consejos Supremos. Sin embargo, surgen otros fenómenos independientes que articulan la aparición de movimientos indígenas. Por un lado, el INI forma jóvenes indígenas para que actúen como maestros y promotores bilingües que ejecuten las acciones planificadas. Por otro lado, a falta de organizaciones influyentes en el ámbito nacional, continúan las luchas indígenas limitadas a niveles locales, generando organizaciones independientes con auténtica identidad comunal, que más tarde se articularan en el ámbito nacional creando un proyecto ajeno al partido monopolista oficial.

*Con posterioridad a la violenta represión de 1968 y cuando la antropología crítica se hace más fuerte, el gobierno de Echeverría (1970-1976) decide prestar más atención a la cuestión indígena apoyando a organizaciones semi-oficiales. Entre éstas, se recuperan los Consejos Supremos, que funcionarán con ciertos obstáculos desde el gobierno, como la determinación de participantes y de*

---

<sup>37</sup>.Secretaría de Educación Pública (SEP) *Obra Educativa en el Sexenio 1958-1964*, México, 1964, pp. 28-29.

<sup>38</sup> GALLO María. *Op.Cit.* p. 85.

<sup>39</sup> LAZARIN, Federico. *Op, Cit*, p. 170

*la resolución final. Los delegados acabarán aceptando la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), como órgano representativo de todos los grupos étnicos.*<sup>40</sup>

Las políticas de este periodo buscaron también efectuar cambios al contenido de la educación: el Consejo Nacional Técnico de la Educación preparó una reforma de la educación básica - preescolar y primaria. Para ello se elaboró una reforma por áreas de conocimiento detrás de la cual no parece haber habido una idea clara y distinta sobre el aprendizaje o la experiencia de otros sistemas educativos. Se pretendió asimismo reformar la educación secundaria para adaptarla a las necesidades del desarrollo con resultados que en realidad no implicaban un cambio de fondo. En resumen, aunque se lograba expandir la cobertura del servicio, se mejoraban planes y programas de estudio y se introducía el libro de texto gratuito no se generaban las premisas de un proyecto educativo concreto, más allá de lo que explícitamente mandaba la Constitución.

### **1.2.3 Política intercultural bilingüe (1970-2006)**

Durante los setenta, surgieron críticas fundamentales de la ideología y práctica indigenistas y los indígenas hicieron por primera vez reivindicaciones de carácter netamente étnico, ante el proceso de etnocidio, se planteó la necesidad de reconocer la pluralidad étnica del país, de rescatar los valores de las culturas indígenas como valores nacionales a ser conservados y promovidos.

Las lenguas indígenas fueron reivindicadas como lenguas nacionales y la educación bilingüe bicultural fue promovida como una meta en sí misma y no simplemente como un paso para facilitar la castellanización. Se formuló la idea del etnodesarrollo como alternativa ante el fracaso de los esquemas desarrollistas. La educación bilingüe-bicultural fue reconocida finalmente como pilar de la educación indígena, pero ha carecido de definición de sus elementos constitutivos y sus modalidades pedagógicas. El *indigenismo de participación* fue proclamado como una nueva práctica indigenista del Estado, se promovió el apoyo y fomento a las culturas populares del país, incluidas las culturas indígenas.

Es la persistencia de estructuras de explotación y dominación colonial lo que determina el llamado "problema indígena". Como no tienen medios económicos y se encuentran, por tanto subdesarrollados, éstos que están más avanzados deben realizar políticas de intervención en sus comunidades para ayudar a los indígenas a salir de su situación de subdesarrollo. Así, se da el mismo tipo de interacción regional que tiene lugar entre la metrópoli mestiza y las comunidades indígenas en las regiones refugio diseñadas por la política indigenista integradora, que impide una auténtica integración nacional. Un ejemplo de este tipo de políticas es el caso del Proyecto Papaloapan, una de las grandes empresas del desarrollo hidrológico nacional, por la cual el INI tenía la misión de desalojar y reasentar las poblaciones mazatecas y chinantecas afectadas por la construcción de las presas.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> GALLO María. *Op.Cit.* p. 89

<sup>41</sup> ANPIB. *Op.Cit.*, p. 74

Durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) empieza a gestionarse el cambio del indigenismo mexicano, dándosele una importancia mayor al INI, al aumentarse su presupuesto y aceptando a los grupos indígenas como interlocutores. La idea es controlarlos recuperando los Consejos Supremos. Sin embargo, el cambio no es demasiado espectacular, ya que Aguirre Beltrán, director del INI en ese periodo, impide el acceso a la corriente antropológica crítica, aunque esto cambiará con su destitución en el nuevo sexenio.

A principios de la década de los setenta, el gobierno de Luis Echeverría se dio a la tarea de actualizar su equipaje ideológico y revitalizar las instituciones y el discurso de la Revolución Mexicana. La política educativa se convirtió en un eje central para la construcción de un nuevo consenso y el reagrupamiento desde arriba de una nueva legitimidad. El discurso político populista y autocrítico que reconocía desigualdades y errores, permeó a la «nueva» reforma educativa anunciada por el presidente.<sup>42</sup>

Rescatando el discurso educativo de los años treinta, Luis Echeverría otorgaba a la educación un papel «profundamente revolucionario», como parte de la política de pluralismo ideológico y apertura democrática que intentaba dar respuesta al descontento social de finales de los años sesenta, como fin de la época del «milagro mexicano». La ampliación del sistema educativo era conceptualizada como una base importante para alcanzar la igualdad de oportunidades, la democracia y la justicia social, y sería impulsada por el «Estado benefactor» y un gran gasto público.<sup>43</sup>

La reforma educativa, cuya expresión legal sería la Ley Federal de Educación expedida en 1973, y su característica más relevante la transformación de los libros de texto para primaria, pretendía expandir los servicios educativos para que llegaran a los grupos más desfavorecidos, procurando una preparación distinta que atendiese a las necesidades del desarrollo tecnológico y científico que mundialmente se iba suscitando.

De aquí que el eje de la reforma fuera el paso de una educación memorística al lema de «aprender a aprender» y que se promoviera la conciencia crítica y no la adaptación. La preparación para el trabajo socialmente productivo o para una educación posterior debía partir del análisis, la observación, la experiencia y la reflexión crítica.

Para realizar los objetivos anteriores se planteaba la necesidad de un trabajo armónico entre los gobiernos estatales, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la iniciativa privada, así como una modernización administrativa que diera mayor peso a la planeación y la coordinación, y que simplificara y descentralizara las tareas técnicas y administrativas.

Igualmente, nace la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A. C. (ANPIBAC) en 1976, exigiendo primero una mayor participación de los maestros bilingües en la elaboración de las políticas educativas y, posteriormente, pidiendo la propagación de una nueva educación indígena bilingüe-bicultural.

---

<sup>42</sup> AGUILAR Camín, Héctor y Lorenzo Meyer R, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1990. p. 247.

<sup>43</sup> PESCADOR, José Ángel, La formación del magisterio en México, *Perfiles Educativos*, Nueva Época, núm. 3, CISE-UNAM, octubre-diciembre, México, 1983, p. 7.

Las políticas seguidas por estos grupos semi-oficiales asumen posiciones etnicistas, centrándose en la supremacía de las diferencias étnicas frente a las diferencias de clase, formulando un proyecto que se centrará en la política cultural, demandando el reconocimiento de la pluralidad cultural de México y la revalorización oficial de las aportaciones culturales indígenas.

Este proyecto político no se limita a una reinterpretación pluriétnica de la sociedad mexicana, sino que –partiendo de una crítica fundamental al Indigenismo integracionista y paternalista– aspira a una reformulación de la política indigenista que convierta a los propios grupos étnicos en protagonistas autónomos de su desarrollo.<sup>44</sup>

La administración 1970-76 mostró desde un principio sus intenciones de plantear una reforma educativa: se puso en marcha una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa que reunió diversos planteamientos sobre la cuestión educativa. Con todo, las nuevas autoridades de la SEP prefirieron "la estrategia de empezar a actuar sin formular un plan conjunto." La reforma de este periodo hubo de reflejarse en la nueva Ley Federal de Educación (1973) que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública (1941) y que se concibió sobre tres ejes fundamentales que buscan ser aportaciones a una nueva filosofía educativa:

- Actualización, para que maestros y alumnos accedieran al uso de las últimas técnicas e instrumentos del proceso educativo;
- Apertura, para que el sistema educativo llegara a todos los grupos sociales y en general proveyera los bienes educativos a una escala popular, y flexibilidad, en virtud de la cual la educación habría de adaptarse a los requerimientos de la sociedad y haría posible, además, el movimiento vertical y horizontal de los educandos al interior de las distintas partes del sistema nacional.<sup>45</sup>

Destaca que durante esta administración se haya querido innovar desde el punto de vista pedagógico, sobre todo por lo que a la educación básica se refiere. Se reformaron programas y materiales de texto y se buscó que la enseñanza fuera más un proceso individual de búsqueda - con la consiguiente adopción de lenguajes y métodos- que una recepción pasiva de información. Puede decirse que, en general, la concepción de los programas de este sexenio fue rebasada por la necesidad de ir instrumentando los planes sobre la marcha. A ello se puede añadir el peso que tuvo la racionalidad política de algunas de las medidas emprendidas, debido principalmente al contexto de recomposición política que se vivía y a un discurso gubernamental que enfatizaba la apertura y la democracia.

Se concebía, en suma, el sistema educativo nacional como un proceso integral, en cuanto que abarcara todos los niveles escolares e incluyera de manera especial a la educación extraescolar, con el propósito de capacitar a todos, tanto para que pudieran continuar estudios de educación superior como para que se incorporaran en alguna actividad productiva. Para esto se emprendieron programas de primaria acelerada, primaria intensiva, cursos comunitarios, sistemas abiertos en secundaria, preparatoria y estudios profesionales para el magisterio. En el plano de los valores, se acentuaron aquellos relacionados con la apertura democrática proclamada por el régimen: pluralismo, diálogo, pensamiento crítico, solidaridad social y

---

<sup>44</sup> DIETZ, Gunther. *Op. Cit.* p. 65

<sup>45</sup> Instituto Nacional Indigenista. *Seis años de acción indigenista. 1970-1976.* México, (INI) 1976, pp. 98-114

participación. Se hacía hincapié en la necesidad de luchar por la justicia, el respecto a la libertad y a la disidencia, la responsabilidad de la comunicación entre educandos, maestros y padres de familia. La reforma educativa se ocupó, pues, de manera prioritaria, de la enseñanza primaria y consideró que los libros de texto constituyen el medio fundamental de dicho nivel de enseñanza. La reforma educativa estableció el sistema de enseñanza abierta en varios niveles de primaria para adultos, licenciatura para maestros, preparatoria abierta, enseñanza abierta del Colegio de Bachilleres y del Instituto Politécnico Nacional para carreras cortas e incluso algunas licenciaturas.<sup>46</sup>

Para la administración del licenciado López Portillo (1976-82) se diseñó un Plan Nacional de Educación que formaba parte del Plan Global de Desarrollo. Conviene mencionar aquí que la administración pretendió que la recurrencia de síntomas ya críticos en la economía no menguara la prioridad educativa. Cabe mencionar algunas prioridades del mencionado plan. El primero recuerda el lema "Educación para Todos" y el decidido apoyo a la educación básica. Ejemplos de ello son los objetivos de ofrecerla a cualquier niño en edad de recibirla, la creación de albergues escolares y cursos comunitarios para niños en comunidades apartadas, la primaria intensiva para adolescentes así como la educación para adultos.

Las principales acciones del sector educativo fueron:

- Fortalecer programas y proyectos con técnicas de enseñanza de aprendizaje formal y no formal más avanzadas, de menor costo y que incidan en una ampliación de la cobertura de los servicios educativos a grupos marginados rurales y urbanos.
- Estimular la formación y el reciclaje de maestros, elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior y la investigación educativa.
- Impulsar acciones sobre capacitación en y para el trabajo.
- Orientar los contenidos educativos al desarrollo de la cultura nacional, formadora de hábitos nutricionales adecuados, aprovechamiento de recursos comunitarios para la salud, apoyo a técnicas de autoconstrucción de vivienda rural y urbana
- Seguir fomentando la vinculación del sistema educativo en sus diferentes niveles, con los productivos de acuerdo a las características de cada región.
- Castellanzar a la población indígena de entre 5 y 7 años de edad, para que pueda cursar la primaria bilingüe y reducir en un 25 % el monolingüismo de la población adulta.<sup>47</sup>

Es importante advertir que el propio discurso gubernamental sobre la cuestión educativa comienza a cambiar en cuanto reconoce que la calidad de la educación es una prioridad y un problema. Notoriamente, la tentativa gubernamental no se acaba en sus planes y programas sino que busca incidir en las estructuras administrativas de la SEP, todo lo cual lleva a pensar que tanto el problema de la calidad como el de la burocratización habían sido identificados ya como cuestiones de fondo. Sin embargo, los avances en cuestiones indígenas educativas fueron poco notorios...

---

<sup>46</sup> LATAPÍ, Pablo. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. Ed. Nueva Imagen. México, 1980, p. 64.

<sup>47</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980, pp. 190-191.

*El problema indígena es, pues, un problema de falta de autonomía cultural; los grupos étnicos deben reconquistar recursos culturales enajenados y deshacerse de elementos meramente impuestos, ensanchando el ámbito cultural propio. Los protagonistas de este proceso de reapropiación son los grupos étnicos indígenas, y no los mestizos ni sus instituciones.*<sup>48</sup>

De esta forma, la acción estatal no queda obsoleta, sino que tiene la misión de promover la emancipación cultural indígena, renunciando al mestizaje como identidad común y aceptando el carácter pluriétnico del país. Esto se reconoce bajo el mandato de López Portillo, aunque la participación en las políticas por parte de los indígenas no llega al mismo Indigenismo, sino simplemente al proyecto modernizador del gobierno.

Hasta principios de la década de los años ochenta, la política gubernamental había sido expandir la economía con una agresiva liberación de importaciones. Si bien ello permitió una cierta generación de empleos, la expansión económica se presentó sólo en algunas ramas, dinamizando los servicios pero colocando al sector agrícola en una severa crisis. La caída de los precios del petróleo, el excesivo endeudamiento externo, el alza en las tasas de interés internacionales, la fuga de capitales, la crisis financiera y la devaluación del peso, provocaron una inflación galopante, desempleo, fuertes restricciones al gasto público, un descenso en los ingresos de amplios sectores de la población y, por lo tanto, en su nivel de vida.<sup>49</sup>

A la crisis económica se sumaría el descontento provocado por el anuncio de la nacionalización de la banca (septiembre, 1982), reprobada por amplios sectores de la población, incluido el presidente electo, Miguel de la Madrid Hurtado. El sucesor de José López Portillo intentó salir de la crisis económica y evitar una explosión social a partir de un modelo de economía mixta que incentivara la inversión privada externa e interna, y de un Estado chico, administrativamente moderno, no centralizado, racional y planeado.

A partir de los ochenta, aparece una nueva estrategia por parte de las corrientes Indigenistas e Indianistas conocida como etnodesarrollo, que se fundamenta en la necesidad de que el Estado ayude a los grupos étnicos a controlar sus recursos culturales para poder tomar sus propias decisiones. De esta forma podrán elegir cuales son los elementos que es necesario conservar y cuales los que prefiere eliminar.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se avanza en el enfoque participativo del que se benefician las organizaciones semi-oficiales, con un incremento en la participación y cogestión por parte de los indígenas, instaurándose consejos y comités específicos integrados por indígenas en todos los niveles del INI.

El discurso oficial sobre la pluriétnicidad de la nación llega a su cima durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Así, durante su mandato, las reivindicaciones de autogestión por parte de los grupos étnicos se acentúan de forma que se procederá a la reforma de la Constitución, que fue aplaudida y aceptada mayoritariamente. Se establecía en su Artículo 4 que:

---

<sup>48</sup> DIETZ, Gunther. *Op. Cit.* p. 73.

<sup>49</sup> AGUILAR Camín y Meyer. *Op. Cit.* p. 247

*La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos (los pueblos indígenas) sean parte, se tomarán en cuanto sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.*<sup>50</sup>

Sin embargo las demandas aceptadas por las instituciones son aquellas referidas a las cuestiones de política educativa y cultural, mientras que se excluye todo intento de reforma que implique una modificación de la política económica neoliberal. Por esto la corriente etnicista será la que accederá a las instituciones, ya que sus demandas se corresponden con aquellas que están dispuestos a aceptar los gobernantes.

En un principio, el gobierno de Echeverría parece que pretende aplicar políticas, si no elaboradas por indígenas, si al menos que incluyan sus pretensiones. Esto es así porque el presidente quiere recobrar la confianza de la población indígena y del campesinado, con una nueva política agraria que fomentaría la distribución de la tierra y la protección del ejido. Sin embargo esto es sólo aparente, pues Echeverría no abandona el modelo desarrollista de sus predecesores, sino que simplemente reorientará la industrialización.

Será con López Portillo que habiendo adoptado el Indigenismo participativo como discurso, cuando la teoría y la práctica del indigenismo se encontraran más alejadas, existiendo un fuerte conflicto entre una teoría emancipatoria y una acción indigenista sometida a condicionantes de carácter económico. En 1977 los indígenas desaparecen en la política global, pasándose a hablar de marginados, caracterizados por estar excluidos de los beneficios de la economía global capitalista. Esto lleva a que, en vez de fomentar la autonomía cultural, se practique un política desarrollista infraestructural. Se observan así las discrepancias entre discurso y aplicación, y como el primero es instrumentalizado para llevar a cabo políticas que no se justifican desde ese discurso, pero que las encubre.

En el periodo de Miguel de la Madrid, dentro de una política neoliberal con una marcada orientación anti-ejidal, se tratan de rentabilizar las comunidades agrarias indígenas dotándoselas de recursos financieros propios y funcionando el INI en el intento de comercializar los productos agrarios y artesanales obtenidos, así como induciendo cambios tecnológicos.

Antes, entre 1982 y 1987, el crecimiento del país fue nulo. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se intentó transformar el modelo económico para basarlo en la demanda del mercado internacional y el intercambio comercial abierto (y ya no en el mercado nacional y la protección arancelaria). Los costos sociales fueron grandes y la problemática política fue subordinada al proyecto económico. Entre 1982 y 1987 el salario mínimo cayó 40%. Para este último año, el poder adquisitivo de la población era similar al de 1940.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se propuso realizar reformas en la educación con el propósito de elevar su calidad a fin de que el sistema educativo nacional respondiera a los retos que planteaba un mundo cada vez más competitivo. De acuerdo con los propósitos generales

---

<sup>50</sup> Véase SANTIAGO Alcalde Cecilio. *El indigenismo mexicano*. Documento en Internet. Consultado el 17 de enero de 2005 en: <http://www.ocm.tvheaven.com/eZln.html> p. 11

del Plan de Desarrollo, que es hasta donde comprende el estudio en cuestión, pues evidentemente fue elaborado en esa época, la revolución educativa perseguiría los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
- Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional
- Regionalizar y descentralizar la educación básica, normal y superior, la cultura y la investigación.
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación
- Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.<sup>51</sup>

Las políticas educativas para la atención rural e indígena, plasmaron el énfasis en la educación bilingüe bicultural con el fin de que pudieran integrarse al conjunto de la sociedad y contribuir al enriquecimiento de la identidad nacional.<sup>52</sup>

*En las áreas rurales y marginadas, se vinculará la educación secundaria con las exigencias locales, para dar respuesta tanto a las diversidades culturales como a la creciente demanda del servicio por parte de la población que ha de preservar su patrimonio cultural y arraigarse en su medio. Para responder a las demandas de educación en las áreas rurales, se intentarán nuevos modelos de educación postprimaria, que se apoyen en los medios masivos y en métodos adecuados de aprendizaje que aprovechen los sistemas organizativos de las comunidades. Se promoverá la participación más activa de las comunidades, particularmente indígenas, en la operación de los servicios educativos y culturales. Se mejorarán y extenderán los servicios de los albergues escolares que representan una posibilidad educativa real para las zonas marginadas e indígenas más apartadas.<sup>53</sup>*

En 1988 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, estableciendo una relativa congelación de precios y salarios, un ajuste fiscal y la fijación de la paridad cambiaria. Después de las controvertidas y conflictivas elecciones presidenciales del 6 de julio de ese año, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari planteó seguir con la política económica de su antecesor: la reducción del Estado, la apertura comercial, la modernización de la planta industrial y la renegociación de la deuda externa, cuyo monto había pasado de 18 a 49% del gasto federal entre 1982 y 1987. Como contraparte de la política económica, Carlos Salinas lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, que pretendía frenar el descenso en los niveles de vida de grandes sectores de la población y el descontento político.<sup>54</sup>

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, se intensificará aún más la política neoliberal privatizadora de su antecesor y mediante el Programa Integral de Modernización del Campo,

---

<sup>51</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988.* Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983, p. 233

<sup>52</sup> *Ídem.*

<sup>53</sup> *Ibidem.* p. 234

<sup>54</sup> AGUILAR Camín y Meyer. *Op. Cit.* p. 268.

acabó con el régimen de ejidos, mediante la modificación del Artículo 27 de la Constitución. Igualmente, se ratifica el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU y Canadá, que facilitaría la expansión de empresas privadas y multinacionales destinadas a la exportación. Aquí la distancia entre discurso y aplicación se maximiza. La política de Salinas hace énfasis en las reivindicaciones de las organizaciones indígenas, se elabora una educación bilingüe-bicultural cuya aplicación corresponde a los propios indígenas. Se consigue crear un Programa de Formación Profesional en Etnolingüística, en el ámbito universitario, diseñado para capacitar a promotores culturales a elaborar y ejecutar acciones de etnodesarrollo, de revalorización y concienciación étnica en sus comunidades indígenas.

Entre 1987 y 1990, la política educativa en la entidad mantuvo como centros de interés la expansión del sistema escolar y la elaboración de material didáctico, como los libros del Estado de México para tercero de primaria, los de apoyo didáctico para secundaria y los cuadernos y guías para preescolar, que se editaron y distribuyeron durante 1989. El otorgamiento de becas para estudiantes de bajos recursos, las exhortaciones al sector privado para apoyar al sistema educativo, el intento por recobrar el equilibrio entre la federación y el estado en la asignación de recursos y los intentos por avanzar en los procesos de integración de los subsistemas estatal y federal, así como la adopción del programa de Solidaridad como «foro para la planeación conjunta y método para concertar decisiones», fueron acciones que pretendían compensar los efectos de la crisis económica.

Es posible afirmar que el programa de la administración 1982-88 ya contempla un diagnóstico claro sobre la cuestión educativa y que a partir de éste, hay una mayor direccionalidad de la política educativa y una ostensible oportunidad de continuidad. Pueden hacerse críticas desde un debate pedagógico o político -en referencia a un cambio eficaz del comportamiento y de la capacidad de los grupos que están inmersos en la SEP- cuestionando la poca profundidad de los cambios propuestos. Sin embargo, cabe considerar en la instrumentación de los planes y programas de este último periodo una lógica más incremental, de pasos más graduales, que una transformación contundente del sistema educativo.

En el discurso pronunciado por el presidente Carlos Salinas de Gortari para la presentación de este programa enfatizó que dentro de los retos y deficiencias a vencer en la educación nacional eran el analfabetismo y la deserción escolar para la primaria y secundaria, “la reforma educativa mira con sentido de urgencia hacia estas deficiencias en la cobertura y diseña una acción sistemática y solidaria de todos. En particular, la mayor expresión de solidaridad se concentrará en las colonias populares marginadas y en la población rural.”<sup>55</sup>

Dentro de la Política para la Modernización de la Educación en el Programa para la Modernización Educativa se indica que el analfabetismo se distribuye desigualmente en las diversas zonas geográficas y grupos sociales de México. *Su índice en comunidades indígenas es cercano al 100%, mientras que alguna región de la República se aproxima al 2%. Igual ocurre con el rezago en la educación primaria. En términos generales la población indígena, rural, femenina y urbana marginada añade al rezago educativo a sus múltiples características de pobreza.*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, noviembre de 1989, p. 8

<sup>56</sup> *Ídem*.

En 1989, para uno de cada dos mexicanos, la educación recibida no rebasa los estudios de primaria. El rezago educativo aconseja concentrar prioritariamente los esfuerzos en las zonas urbanas marginadas, en la población rural y en la indígena, a fin de asegurar la cobertura universal de la primaria y la permanencia en la escuela de todos los niños hasta su conclusión.<sup>57</sup>

En una de sus diferentes acepciones del concepto de educación es considerada como un compromiso de la sociedad en su conjunto, por lo tanto, “el reto de mejorarla y hacerla accesible a todos los mexicanos deberá enfrentarse colectivamente para superar las dificultades actuales y plantear las mejores opciones”.<sup>58</sup>

En el capítulo de *Educación Básica* se indican los aspectos relevantes y las estrategias políticas-educativas que se llevaron a cabo para este nivel. En el diagnóstico se menciona que en la Educación Preescolar un millón 500 mil niños de cuatro y cinco años de edad que habitan primordialmente en zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas no cuentan todavía con este servicio debido a que “los modelos existentes han mostrado limitaciones para su atención”<sup>59</sup>, tales como:

- Programas escolares desarticulados de los correspondientes a primaria.
- En preescolar no existe un modelo educativo consecuente con las circunstancias sociales de la niñez mexicana.
- Limitada producción y distribución de materiales y apoyos didácticos para alumnos, maestros y padres de familia.
- Escasas actividades de promoción cultural que estimulen el proceso de socialización e identidad nacional.<sup>60</sup>

El *Programa de Modernización Educativa* asume, por otra parte, la necesidad de responder al cambio estructural que supondrá proveer de educación a todos los niveles a una cantidad considerable de ciudades medias (ello en consecuencia con la descentralización) y que también va a reflejarse en las tendencias que han registrado las dimensiones de los sectores primario, secundario y terciario; se prevé la importancia de apoyar sistemas no formales de capacitación para el trabajo y de mejorar, para fines del avance científico y técnico, la eficiencia y la calidad de la educación superior; finalmente, al tocar el tema de la inversión educativa se asienta que en todo el orbe los sistemas educativos deben garantizar la calidad de los servicios buscando eficiencia en el trabajo y por lo tanto, aumentando la productividad.

Un vistazo al programa de modernización educativa, evidencia un diagnóstico integral acerca del problema que le ocupa. Sería difícil afirmar que la estrategia general carece de direccionalidad -es decir que pretende incidir en puntos inconexos de la cuestión educativa- y que pierde continuidad con las políticas de administraciones que la antecedieron. Es particularmente impropio juzgar un programa que está siendo aplicado y tampoco es posible decir que no identifica temas-clave como la calidad, la descentralización, la necesidad de atender los problemas de variación en la demanda, etcétera.

---

<sup>57</sup> *Ibidem.* pp. 8-9.

<sup>58</sup> *Ibidem.* p. 24.

<sup>59</sup> *Ibidem.* p. 35.

<sup>60</sup> *Ibidem.* p. 36.

Con todo, la situación de inmovilidad que se percibe aún hoy en el sistema educativo en cuanto a la profundidad de los cambios requeridos, podría centrarse en los siguientes puntos: la administración "rema a contracorriente" en el sentido de haber enfrentado una situación política delicada, por lo que concierne al magisterio organizado, y parte de una situación financiera que apenas, quizá, ha tocado fondo. Puede señalarse que no se han planteado los mecanismos específicos para instrumentar las soluciones sobre el buen diagnóstico que se tiene. Por lo demás, sigue siendo pronto para juzgar los alcances y límites del programa de modernización educativa.

De esta forma nos encontramos que, si bien el gobierno mexicano a nivel discursivo era completamente consciente de su pluriétnicidad, de forma que se comprometía a mantener y fomentar las culturas e instituciones de los distintos grupos étnicos desde la propuesta del Indigenismo participativo, en la práctica estos discursos sólo se han aplicado en las cuestiones educativas y culturales, obviándose en los temas económicos, claramente sometidos a una política económica neoliberal tendente a la integración económica en el sistema global.

Sin embargo, tanto la cultura de un grupo en particular como su etnicidad son el resultado de procesos que transcurren en contextos muy concretos. Éstos suelen estar previamente estructurados por relaciones políticas, económicas y sociales cuyo carácter amplía o restringe la capacidad autodefinitoria de un determinado grupo. Es por ello que el análisis de los procesos de identificación étnica tiene que incluir la estructura de las desigualdades económicas así como el tipo de estratificación social vigente; de ello depende el estatus que posee el grupo étnico en la sociedad mayor y su capacidad de "competir por los recursos" frente a otros grupos que la conforman.<sup>61</sup>

A principios de los noventa, con el gobierno de Salinas podían observarse dos representaciones. Por un lado encontramos la institucional, aquella que mostraba un elevado crecimiento en la economía mediante una serie de indicadores que hacían creer a la comunidad internacional que México se encontraba ya preparado para acceder al primer mundo, la OCDE. La firma del TLC fue el momento álgido de esta representación. Por otra parte, teníamos una sociedad pobre, con más del 50% de sus ciudadanos por debajo del nivel de la pobreza, alrededor de un 30% en la pobreza más absoluta, con unos campesinos e indígenas explotados, funcionando bajo los auspicios de un gobierno corrupto en una sociedad de escasa libertad democrática.

En mayo de 1992, las autoridades educativas federales, los gobiernos de todos los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. El compromiso suscrito se encaminó a reorganizar el sistema escolar a través de la transferencia del control de los servicios federales de educación básica, al ámbito estatal y a una reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica, que no habían sido modificados en 20 años. Un año después, en 1993 se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria. Los gobiernos estatales asumen una nueva responsabilidad que curiosamente los acerca al espíritu de la Constitución de 1917 que quiso llevar el control de la educación a los niveles de gobierno más cercanos a la población y que se revirtió con la creación de la SEP.

---

<sup>61</sup> DIETZ, Gunther. *Op. Cit.* p. 58

En el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) continuó con las propuestas políticas del sexenio anterior y ello se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pues no se hace mención especial para estos grupos en especial para el sector educativo, sólo se indica: “mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos”.<sup>62</sup>

Después de la crisis de 1994-1995, las políticas mantuvieron una marcada continuidad. Se mantuvieron el SNI y los estímulos asociados a carrera magisterial en educación básica y carrera docente en educación postbásica. Todos ellos han estado estrechamente asociados con la preocupación por la evaluación de los desempeños de la productividad de las personas. Un programa innovador que apareció fue el Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP) que definió por primera vez un perfil ideal de la composición del profesorado de las dependencias universitarias, de acuerdo con la naturaleza de los programas formativos que ofrece y pone a la disposición de las instituciones recursos para lograr en un plazo de 10 años la situación deseable. El PROMEP sigue siendo un programa clave de la administración presente, la cual también les dio continuidad a la mayoría de los programas que surgieron en la administración anterior, con lo cual se ratifica que estamos ante el mismo ciclo que empezó en 1982.

En el sexenio de Vicente Fox en primer lugar habría que decir que el Programa Nacional de Educación 2000-2006, se establecen tres objetivos estratégicos que a su vez deben desarrollarse en los subprogramas de cada nivel y tipo educativo. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se hace mención a la formación intelectual, afectiva y ética de las personas, las políticas educativas, más que otras, deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 es un espacio propicio para impulsar la conformación de un pensamiento educativo para el México del nuevo siglo.<sup>63</sup> Estos objetivos son:

- Avanzar hacia la equidad en educación.
- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social.

*La construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública no es, por supuesto, una tarea exclusiva del gobierno; es también una tarea colectiva de maestros y académicos, de educadores y estudiosos de la educación: filósofos, historiadores, pedagogos, psicólogos, sociólogos, antropólogos y otros investigadores. El gobierno apoyará dicha tarea si promueve el desarrollo de instituciones educativas y académicas fuertes y, en general, en la medida en que fomente las condiciones que propicien el estudio, la investigación, la reflexión y el diálogo respetuoso. Buscando promover esa reflexión y ese diálogo, se presentan algunos elementos centrales del pensamiento educativo en que se basa el proyecto que contiene este Programa Nacional de Educación 2001-2006.*<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, p.85.

<sup>63</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, 2001 p. 34.

<sup>64</sup> *Ídem*.

En él, se hace mención de que la cobertura de atención educativa de hombres y mujeres ha aumentado de manera constante, por lo cual la desigualdad entre ambos se ha reducido; con todo, se observan todavía notables diferencias, sobre todo en el medio rural, y de manera especial en las comunidades indígenas, donde las niñas suelen tener desventajas significativas respecto a sus hermanos, y para lograrlo señala dos políticas:

- Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena, la cual atenderá a los grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural, de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura y se promoverá el desarrollo de un modelo pedagógico de atención intercultural bilingüe en la educación básica, para mejorar la calidad educativa en las poblaciones indígenas.<sup>65</sup> con los siguientes programas.
  - Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe.
  - Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos de Educación Intercultural Bilingüe
  - Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe
  - Programa para el Desarrollo de Innovaciones en Materia de Educación Intercultural Bilingüe
  - Programa de Equidad de Género en Servicios de Educación Destinada a Poblaciones Indígenas
  - Programa de Atención Intercultural a Niños y Jóvenes Indígenas que Asisten a Escuelas Regulares (urbanas y rurales)
  
- Política de educación intercultural para todos, con la cual se busca impulsar el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica. Desarrollar en todos los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación. Con los siguientes programas:
  - Programa de Desarrollo Curricular para la Educación Intercultural en la Educación Básica
  - Programa de Formación y Actualización de Docentes en Educación Intercultural y de Valores
  - Programa de Educación Informal a Población Abierta sobre la Riqueza de Nuestro País Multicultural

En el México rural, tanto entre indígenas como entre campesinos, subsiste una fuerte desconfianza de los partidos políticos generada por tantos años de violencia y corrupción política. Además, las políticas económicas recientes, destructoras de sus comunidades ejidales, no les permiten mantener su forma de vida y, por tanto, su cultura y tradición. De esta desconfianza no se libran ni los partidos de izquierda.

---

<sup>65</sup> *Íbidem.* pp. 130-134

En una sociedad en la cual sus propias representaciones son tan distantes y tan llenas de equívocos, no es de extrañar que aparezcan movimientos sociales que traten de cambiar la realidad social. Este movimiento fue encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Así, el día 1º de enero de 1994, día en que entraba en vigor el TLC, unos 3000 hombres y mujeres, con escaso armamento y bajo las siglas del EZLN se hicieron con el control de algunos municipios de la selva Lacandona, en el estado de Chiapas. Su portavoz era el comandante Marcos, un intelectual urbano. Cuando llegó el ejército, el EZLN se retiró a la selva y, aunque hubo muertos, demostró que la lucha armada sólo era un medio, no un fin. Este levantamiento suscitó simpatías en todo el país, estableciendo rápidamente el gobierno, a fin de no perder legitimidad, un comisionado para la paz, que finalmente no obtuvo resultado alguno.

Los insurgentes afirmaban su orgullo indio y luchaban por el reconocimiento de los derechos indios en la Constitución mexicana. Sin embargo, no parece que la defensa de la identidad étnica sea un elemento decisivo en el movimiento. De hecho, las comunidades lacandonas habían sido creadas por reasentamientos forzados que dispersaron las identidades originales de diferentes comunidades y las reunieron como campesinos.<sup>66</sup>

El éxito de los zapatistas se debió en gran medida a su estrategia de comunicación, hasta el punto de que cabe denominarlos la primera guerrilla informacional. Crearon un suceso en los medios de comunicación para difundir su mensaje, mientras trataban desesperadamente de no verse arrastrados a una guerra sangrienta. Por supuesto, hubo muertes reales y armas reales, y Marcos y sus camaradas estaban dispuestos a morir. No obstante, la guerra real no era su estrategia. Los zapatistas utilizaron las armas para hacer una declaración, luego explotaron la posibilidad de su sacrificio ante los medios de comunicación mundiales para obligar a la negociación y presentar un número de demandas razonables que, como parecen indicar las encuestas de opinión, encontraron un amplio respaldo en la sociedad mexicana en general. La comunicación autónoma era un objetivo fundamental para los zapatistas.<sup>67</sup>

Los repetidos intentos del gobierno de Zedillo por llegar a un compromiso sobre la cuestión de Chiapas a fin de desactivar su potencial conflicto armado dieron paso a que aumentaran las presiones para que se alcanzara un nuevo acuerdo constitucional basado en la concesión de autonomía a las zonas de mayoría indígena. Dichos temas no eran privativos de México, y menos aún de Chiapas, pero la idea de un estatus constitucional separado para las zonas indígenas parecía amenazar con el regreso al corporativismo y a la quiebra de la integridad nacional. Los protagonistas de dicha solución sostenían que las demandas de autonomía para los indígenas al final del siglo XX revelaban toda la extensión del fracaso liberal del siglo XIX en América Latina.<sup>68</sup>

En estas circunstancias, el PRI perdió las elecciones a manos del Partido de Acción Nacional (PAN) liderado por Vicente Fox., así, el gabinete de Fox se vio abocado a la reforma constitucional, renovando de nuevo el discurso Indigenista con el fin de intentar ganar la batalla simbólica-representacional. El 28 de abril de 2001 se produjeron un conjunto de

---

<sup>66</sup> SANTIAGO Alcalde Cecilio. *Op, Cit.* p.13.

<sup>67</sup> *Ídem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.* p. 14.

reformas constitucionales que los medios de comunicación se encargaron de difundir como Ley Indígena. Sin embargo, estas modificaciones han suscitado enormes críticas entre los grupos intelectuales, las ONG's y las organizaciones indígenas, incluido el EZLN. Las razones de este rechazo fueron:

- 1) el desesperado esfuerzo mexicano por insertarse en la globalización, caracterizado por la apertura y liberalización indiscriminada hacen dudar de una vuelta atrás;
- 2) la irrupción del EZLN y de la realidad de "nuestros otros" nos permite ver la situación de los pueblos indios y sus reivindicaciones, sus derechos no reconocidos explícitamente por esta reforma;
- 3) la experiencia del gobierno de Salinas, por la cual el reconocimiento discursivo de la multiétnicidad no llevó nunca aparejada una práctica concreta;
- 4) según otros sectores, la posibilidad de crear otro estado dentro del estado; y
- 5) la disyunción entre la construcción de una sociedad multicultural y la lucha contra la exclusión y las desigualdades.<sup>69</sup>

### 1.3 Movimientos políticos y organizaciones indígenas

Durante los tres siglos del período colonial, la historiografía mexicana registra rebeliones y levantamientos por parte de los pueblos indígenas en todo el territorio, en defensa de sus derechos como pueblos y en contra de la explotación de la que fueron objeto. Estos sucesos continuaron después de la independencia de 1825, como consecuencia de las políticas que favorecieron la concentración de tierras para la formación de haciendas a costa de las tierras que habían mantenido durante la colonia. El resultado de este proceso fue la Revolución Mexicana de 1910, originada por los campesinos e indígenas que reclamaban tierra y libertad, al ser sometidos a simples peones en las haciendas. La ley de Reforma Agraria, establecida en la Constitución de 1917, fue el instrumento que permitió dotar de tierras a una parte importante de campesinos.

A partir de ese momento se iniciaron acciones políticas para integrar y asimilar a todos los indígenas, instruyendo capital humano de las mismas comunidades para que cumplieran el rol de transformadores de las culturas indígenas a los valores de la sociedad dominante. Contrariamente a lo esperado, estos maestros se convirtieron en los movilizados de sus pueblos, para que el reparto continuara y se respetara su cultura. Otros asumieron el control político y se convirtieron en caciques.

Desde 1975 se presencia el surgimiento de organizaciones indígenas, fenómeno nuevo en el escenario político y social de México. Antes existían únicamente, organizaciones de campesinos, donde lo indígena no estaba presente. En un comienzo sus demandas se orientaban a dotación de tierras y defensa de sus valores culturales. Con los años el contenido de sus demandas se amplió, como consecuencia de las políticas económicas, que decretaron no más reparto agrario; del retiro de las instituciones gubernamentales que cumplían un papel de apoyo a los agricultores; de la liberalización de los precios del mercado y del retiro de los

---

<sup>69</sup> SANTIAGO Alcalde Cecilio. *Op, Cit.* p.11.

subsidios. La crisis económica, que empiezan a vivir los campesinos indígenas, hace que las organizaciones proliferen con demandas como:

- Defensa de sus recursos naturales, demandando el derecho de preservar o aprovechar sus bosques, sus pastizales, sus minas, sus ríos o sus lagos.
- Garantías para desarrollar su producción agropecuaria y eliminar intermediarios y agiotistas.
- Demanda de servicios educativos bilingües e interculturales, así como medidas para preservar su patrimonio y herencia cultural prehispánica.
- Demanda de espacios políticos en los congresos estatales y federal, y participación en el diseño y ejecución de sus proyectos de desarrollo.

En el caso de las relaciones de fuerte tensión con los gobiernos estatal o federal, la demanda fue el respeto a sus derechos humanos, reclamando justicia contra masacres, asesinatos y despojos de sus tierras.

El auge experimentado en estos últimos 20 años por el movimiento indígena no abarca a todos los grupos étnicos que habitan el país, ni presenta características homogéneas, debido a que las causas que lo originan y los problemas que enfrentan no son los mismos. El movimiento indígena está conformado por diversas expresiones, pueblos, ejidos, localidades, municipios, sociedades productoras y, muy recientemente, asociaciones de residentes de pueblos indígenas en las ciudades a donde emigran. Todas estas instancias plantean reivindicaciones culturales, dependiendo del desarrollo de su conciencia étnica, intereses y necesidades. Muchas de estas organizaciones de productores han tomado como eje organizativo el rescate de sus raíces culturales, que se refleja en los nombres que ponen a sus empresas, es decir, relacionadas con su lengua.

Hasta el momento, el movimiento indígena presenta tres niveles de organización:

- Local
- Regional
- Nacional

En el nivel local se ubican las manifestaciones aisladas de descontento protagonizadas por miembros de un grupo étnico, comunidad, pueblo, ejido o localidad. La movilización que se da es producto de una demanda sentida directamente por los habitantes y, aunque no trasciende, es la célula básica de los movimientos regionales.

En el nivel regional la lucha indígena representa las expresiones del movimiento que ha trascendido los límites locales, constituyendo uniones, asociaciones, coaliciones de grupos étnicos, que agrupa comunidades, ejidos o localidades. Estas organizaciones tienen una concepción más acabada de sus demandas y más claras las demandas de tipo cultural.

Desde 1975 existen, a nivel nacional, organizaciones indígenas que en un inicio fueron impulsadas por instituciones de gobierno y que continúan participando en el debate sobre el reconocimiento a sus derechos: El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), la Asociación Nacional de Profesores Bilingües A.C. Otras organizaciones con representación nacional son: Movimiento Nacional Indígena de la Confederación Nacional Campesina (MNI-CNC); Confederación Nacional de Pueblos Indígenas (CONAIN); Unión Nacional de Organizaciones

Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA); Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI); Consejo Nacional Indígena (CNI).

En la primer década del siglo XXI, existen organizaciones indígenas de carácter nacional, estatal, regional y local, que desarrollan diversas acciones para defender sus derechos, ser incluidas en el proceso democrático de México, y que sus intereses se tomen en cuenta en cualquier proyecto que intente el desarrollo a fin de elevar las condiciones de vida y eliminar las condiciones de extrema pobreza de estas poblaciones, y como ejemplo tenemos:

*Organismos gubernamentales que trabajan con pueblos indígenas*

- Comisión Federal de Electricidad (CFE)
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
- Coordinadora General del Plan Nacional para las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
- Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)
- Fondo Nacional para las Artesanías (FONART)
- Plan para los Huicholes, Coras y Tepehuanes (HUICOT)
- Instituto Nacional Indigenista (INI)
- Instituto Mexicano del Café (INMECAFE)
- Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARA)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCYT)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

*Organizaciones No Gubernamentales Internacionales*

En México, varias agencias de carácter internacional han estado interactuando con los pueblos indígenas y sus organizaciones, promoviendo el diálogo en el contexto latinoamericano o en el mundial. El Instituto Indigenista Interamericano (III) ha reunido y convocado durante casi 60 años a líderes intelectuales y profesionales indígenas para intercambiar experiencias y fijar posiciones.

De la misma manera, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha promovido, por medio de becas y reuniones, el diálogo entre los pueblos indígenas del continente. La Organización de las Naciones Unidas por conducto de varios de sus organismos, como la UNESCO, la OIT, el FIDA y la FAO, ha motivado proyectos o ha estimulado el intercambio de experiencias entre el gobierno y las organizaciones de pueblos indígenas de México.

Cabe mencionar la iniciativa de la OIT, que promovió desde 1989 el Convenio Núm. 107, el que fue modificado en esta década para convertirse en el Núm. 169, ratificado por el gobierno mexicano. Se debe apuntar que los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han estado orientando sus apoyos a través de préstamos a México, en los que se incluyen componentes para los pueblos indígenas. Promovido por el BID, se creó, en 1992, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, cuya sede actual es La Paz, Bolivia. Debe mencionarse

también el largo trabajo de la Fundación Interamericana de Desarrollo, que ha colaborado directamente con las organizaciones de base de las distintas regiones indígenas de México.

En el ámbito europeo, la comunidad europea ha estado impulsando la cooperación con los pueblos indígenas, tal es el caso de España, Noruega, Holanda, Francia y Suecia, entre otros países. De estas políticas han emergido más de cien organismos no gubernamentales o fundaciones, que focalizan su atención en los pueblos indígenas de diversas regiones del país.

Entre las fundaciones estadounidenses y canadienses que han impulsado acciones a favor de los pueblos indígenas, resaltan por su presencia el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) por sus WWF, la Ford Foundation, la Fundación MacArthur, la Fundación Survival International y La Casa de los Amigos, y destacan también un sinnúmero de universidades de ambos países por el trabajo realizado: estudios especiales sobre pueblos indígenas.

#### *Organizaciones No Gubernamentales Nacionales*

Algunas de las fundaciones nacionales y organismos no gubernamentales que apoyan a pueblos indígenas en Chiapas y Oaxaca son: CONVERGENCIA, Fundación Mexicana de Desarrollo Rural, ANADEGES, Fundación Miguel Alemán, CEMEFI, CAMPO, Fundación VAMOS, Fundación DEMOS, COMPARTAMOS. Todos estos organismos no gubernamentales han fijado posiciones sobre los temas: derechos humanos, manejo del ambiente, desarrollo productivo, salud, educación, etcétera. Las actividades que llevan a cabo son altamente significativas porque se localizan en espacios donde las instancias gubernamentales no tienen cobertura. Su acción, además de ser relevante en el mejoramiento del bienestar social de las comunidades, tiene una función de vigilancia y atención a los derechos humanos de los pueblos indígenas y a una participación política más amplia y que incluya a estas poblaciones.

#### *Organizaciones Indígenas y Empresas*

Por su parte, las organizaciones indígenas han creado una diversidad de empresas de producción, de educación y culturales para impulsar su desarrollo desde una perspectiva que les permita aprovechar su capital humano, sus conocimientos tecnológicos y sus sistemas de organización de política interna. Existe un fuerte componente en las organizaciones promovidas por los indígenas en impulsar su desarrollo conservando su identidad étnica. Algunas mantienen su independencia del gobierno y otras reciben fondos. En aquéllas que han recibido apoyo externo, al iniciar su proceso, comparten ciertos elementos comunes:

- a) Capital (semilla) inicial otorgado por una agencia que apoya el desarrollo (no tierras)
- b) Asistencia técnica por largo tiempo con una perspectiva de mantener el éxito
- c) Modelos donde la visión de los éxitos y los objetivos son locales

Repasando este primer capítulo, las políticas educativas se han propuesto incorporar a todos a la escolaridad obligatoria. Para ello no sólo se limita a multiplicar escuelas en el territorio, sino también a diseñar e implementar ofertas adecuadas para alcanzar a los excluidos. Al mismo tiempo, ya que se trata no sólo de escolarizar, sino de mejorar las oportunidades de aprendizaje, México, al igual que otros países latinoamericanos, desplegó intervenciones específicamente orientadas a revertir desigualdades en la oferta del servicio educativo. En otras palabras, rompió la lógica de la oferta escolar homogénea y multiplicó las instituciones y

programas pensados para responder a poblaciones con diferentes necesidades de aprendizaje y condiciones de vida.<sup>70</sup>

Nuestro país muestra problemas sociales, políticos, económicos y culturales a resolver, esto motivado por la búsqueda de mejores niveles de vida, en este contexto la educación como respuesta a necesidades de la sociedad tiene la responsabilidad de la transmisión de los rasgos socioculturales, de socialización y de formación de valores. Así, en el presente reciente se gestan nuevos enfoques políticos y paradigmas educativos en los que se asume un proceso de interculturalidad que marca la formación de nuevas generaciones en el aprendizaje de los rasgos socioculturales de su medio, en el reconocimiento y respeto del otro y sobre todo en la convivencia en la diversidad con pleno respeto a su identidad y a la de los otros.<sup>71</sup>

En el marco de la política educativa, la educación intercultural de manera obligada contribuye a la descentralización educativa ya que vinculada a la autonomía territorial y a la regionalización supone revertir la tendencia centralista de la política educativa y dar un espacio de mayor protagonismo a los pueblos indios en el terreno del diseño curricular, adaptaciones educativas, seguimiento, control y evaluación de resultados. Se apuesta a superar la contradicción entre el reconocimiento en el discurso de la diversidad y los resultados de la práctica que conducen a la homogeneización. Incluso, por ejemplo, los objetivos establecidos en la Conferencia de Jomtien en la práctica pueden atentar contra la diversidad cultural y en consecuencia se orientan hacia la homogeneización. No obstante los indígenas han preservado su identidad cultural y en el marco de ésta su idioma, costumbres, sistemas de organización y normas haciendo perdurar sus conocimientos y formas de vida.

La necesidad de extender la educación intercultural a todos los estudiantes implica inculcar en la población respeto a los miembros procedentes de las distintas culturas, en la búsqueda de concientizar la pertenencia cultural, aceptación de la misma y disposición de comunicarse en función de igualdad con los otros. Dado que la educación es el medio que puede motivar a los diferentes grupos culturales a reconocer, consolidar y a construir identidades diversas en referencia a una comunidad una historia que sustente un horizonte de sentido a sus existencias.

En sentido opuesto a la tendencia asimilacionista de imponer un código nacional, el sistema educativo debe tender a recrear los diferentes códigos de los diversos grupos culturales de modo que sus integrantes reconozcan el marco cultural en el que se desarrolla y a su vez permita conocer y apropiarse de otros universos simbólicos. La interculturalidad debe ser vista como puente que atraviesa el sistema educativo.

La pretensión de garantizar el derecho a la educación había sido bajo el principio de uniformar a las diferentes culturas tratadas como inferiores aquellas diferentes a la dominante, mediante la ejecución de políticas indigenistas de integración apostando a la extinción o conversión de los pueblos indios resolviéndose a través de una integración en la que se subordinan a una cultura hegemónica haciendo uso del bilingüismo como puente para imponer la cultura dominante.

---

<sup>70</sup> TORRES y Tenti. *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>71</sup> AGUILAR Bobadilla Mariana del Rocío. *La interculturalidad en el marco de las políticas educativas*. Consultado el 14 de diciembre de 2005 en el World Wide Web: <http://redderedes.upn.mx/2areunion/mariana.htm>

La situación de pobreza extrema en la que se encuentran la gran mayoría de las etnias y comunidades indígenas en términos económicos, sociales, sobre todo en los rubros de salud, nutrición, mortandad infantil, crecimiento, esperanza de vida y, sumado a esto, la situación educativa muestra altas tasas de analfabetismo, deserción y repetición escolar. Las comunidades indígenas además de encontrarse en pobreza extrema, están constantemente amenazadas por la pérdida de su identidad, no obstante existe conciencia entre sus miembros de consolidar a la comunidad no solo para su permanencia, sino su innovación y desarrollo de conocimientos indígenas. Por ello, se trata de atenderlas a través de medidas compensatorias orientadas a apoyar a aquellos estudiantes que por sus condiciones económicas, sociales y culturales de marginación, representan agudos problemas de aprendizaje. Pobreza y marginalidad aparecen como condición “natural” de las minorías.

Desde el enfoque intercultural se trata de establecer como punto de partida relaciones sociales más justas, en este sentido la interculturalidad se convierte en un principio normativo y orientador del cambio social en donde la interculturalidad lleva a ver la diversidad como un rasgo positivo de la sociedad en que se encuentra y se traduce en un reto para el proyecto educativo porque la pluriculturalidad y la pluriétnicidad se vuelven un marco impensable de hacer a un lado y confiar en que es posible construir relaciones respetando las diferencias. Así la interculturalidad como principio organizador se opone a la tendencia homogeneizante que además empobrece las relaciones y la diversidad cultural es vista como riqueza y como potencial. Es paradójico pero el mismo proceso homogeneizador nos pone en un plano de comunicación intercultural que hace posible estar en condiciones de una resistencia antihomogeneizante.

En el campo de las políticas educativas, la preocupación por ofrecer educación a las poblaciones excluidas, en especial en las zonas rurales de México, es una constante durante todo el período de la Revolución Mexicana. Durante el último tercio del siglo XX la voluntad de universalizar la educación básica se expresó en la creación y desarrollo de dos instituciones específicas: el CONAFE y la Telesecundaria. A lo largo de ese período estas instituciones y sus programas tuvieron un crecimiento sostenido y una presencia que se extiende a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Pero cabe destacar también que el CONAFE ha mostrado gran sensibilidad para adecuar sus ofertas educativas a las necesidades y condiciones de vida de los grupos tradicionalmente excluidos de la escolaridad. Es así como, además del crecimiento sostenido de las coberturas, se observa una diversificación de programas en función de la gran variedad de situaciones y problemas que son precisos resolver.<sup>72</sup>

Sin embargo, los objetivos de equidad trascienden la preocupación por la universalización de las coberturas. En la década de los ochenta y, de manera más acentuada, de los noventa del siglo XX, se instalaron en la agenda de la política educativa los temas de la desigualdad en la distribución de los recursos educativos y del “rezago educativo”. De allí la implementación de intervenciones públicas específicamente orientados a beneficiar a las poblaciones y territorios más desfavorecidos desde el punto de vista de distribución de recursos sociales relevantes.

*Rezago educativo y programa compensatorio* son términos que aparecieron juntos en el discurso educativo latinoamericano de la última década, como parte de las recomendaciones de política

---

<sup>72</sup> TORRES y Tenti. *Op. Cit.*, p. 18.

de los bancos y otros organismos internacionales. En México, como aclara la SEP el término rezago ha sido aplicado para abarcar tanto la falta de acceso a la escuela como la deserción y la no terminación del ciclo primario, manifestado en los índices de analfabetismo y eficiencia terminal, y concentrado sobre todo entre las poblaciones rurales e indígenas.

La experiencia de México, aunque tiene particularidades, se inscribe en un movimiento más amplio de intervenciones específicas desarrolladas en casi todos los grandes países del continente. Sin embargo, la densidad, complejidad, alcance y continuidad de la experiencia mexicana constituye un caso privilegiado para analizar tanto la lógica como los alcances y resultados de esta estrategia en el contexto más general del desarrollo de la educación básica latinoamericana.

En México, las políticas de educación en la última década del siglo XX han sido campo de experimentación de un nuevo modo de intervención social. La profundización paulatina de los procesos de descentralización, con sus avances y dificultades, van marcando una nueva forma de división del trabajo político sobre el espacio territorial. En síntesis, la experiencia de los últimos años indica la conformación de un nuevo equilibrio y una nueva división del trabajo entre el Poder Ejecutivo Federal y las unidades políticas estatales, las cuales se han visto fortalecidas tanto en sus competencias en decisiones como en su disponibilidad de recursos.

Lo primero que salta a la vista es el compromiso del Estado mexicano por atender necesidades básicas de aprendizaje hasta entonces no satisfechas. Dos son las dimensiones básicas de este compromiso público: poner la educación al alcance de las poblaciones todavía no atendidas (ampliar la cobertura) y elevar la calidad (mejorando y diversificando) la oferta de educación básica orientada a los sectores sociales más desfavorecidos que habitan en las áreas rurales

En este marco, las políticas de equidad en educación tienen un carácter al mismo tiempo nacional, unitario (en la filosofía, los objetivos, las grandes estrategias y los recursos) y local y diversificado. Este modelo emergente de política pública requiere dosis crecientes de negociación e interacción entre la instancia federal y las estatales. La profundización de este proceso de descentralización del poder no es un simple acto de voluntarismo. Asumir nuevas responsabilidades requiere competencias y recursos que tampoco están distribuidos de un modo igualitario entre los diversos poderes territoriales. Por eso, los procesos de descentralización no se resuelven simplemente mediante decretos y disposiciones legales, sino que requieren de un laborioso esfuerzo sistemático de negociación y fortalecimiento de capacidades locales.

El propósito de estos programas especiales es beneficiar en primer lugar a las "escuelas con menos recursos" (infraestructura, calidad de los docentes, material didáctico, útiles escolares, etc.). En síntesis, se trata de reducir desigualdades en la oferta y sostener la demanda. Un aspecto problemático es definir en qué y dónde se invierte primero. La definición de la prioridad puede venir dictada desde el centro o bien son los propios agentes del sistema escolar quienes participan en la decisión acerca de la inversión.<sup>73</sup>

Tradicionalmente, las políticas de educación están dominadas por problemáticas y metodologías cuantitativas: tratan problemas de flujos escolares y de afectación de medios

---

<sup>73</sup> TORRES y Tenti. *Op. Cit.*, p. 32

recurriendo ampliamente a los instrumentos estadísticos. Frente a la voluntad de resolver el problema de la calidad de la educación. Ahora bien, la calidad sigue siendo un término del todo ambiguo. Por mejoramiento de la "calidad de la educación" se entiende muy a menudo, reducción de las tasas de deserción y de aumento de las tasas de acceso a un nivel escolar determinado. Dicho de otra manera, la calidad queda definida por un indicador cuantitativo. Todo pasa como si el surgimiento de un problema nuevo no hubiese transformado ni el objeto ni el instrumento de investigación.<sup>74</sup>

Las políticas de educación se arraigan tradicionalmente en la teoría del «capital humano». Se afirma que la educación contribuye al desarrollo de un país asegurando, al conjunto de la población, una mejor formación de base (generalización de la enseñanza primaria o acceso a la enseñanza secundaria, según el grado de desarrollo alcanzado), formando las élites y distribuyendo los flujos escolares en vías definidas según las necesidades económicas del país. El objetivo es claro y ampliamente admitido, incluso por los investigadores.<sup>75</sup>

Las labores de gobierno y conducción de los sistemas educativos incluyen el seguimiento y la evaluación de políticas y reformas educativas. Buena parte de las políticas educativas, con cierta frecuencia, comprende procesos complejos de reforma estructural, organizativa o curricular. Estos procesos se acostumbran a acometer en tres fases, que corresponden al examen de alternativas, a la puesta en práctica de proyectos piloto o experimentales, y, finalmente, a la generalización de la reforma. En estas tres fases la información suministrada por los procedimientos de evaluación es crucial para la toma de decisiones, con implicaciones no sólo pedagógicas, sino también políticas, sociales y económicas.<sup>76</sup>

La política educativa nacional promueve la participación de las autoridades, educadores y ciudadanos en la evaluación de los servicios, a fin de convertirla en una herramienta fundamental para el desarrollo y mejoramiento del sistema. En los últimos años se han hecho esfuerzos para realizar la evaluación de la política educativa aprovechando los resultados de las evaluaciones programático-presupuestales y del desempeño escolar, así como instrumentos diseñados ex profeso, gracias a los cuales se tiene una visión general del cumplimiento de la política educativa, sin embargo, esta evaluación aun no reúne los niveles de calidad y de amplitud deseables para ofrecer información que permita, en el ámbito local, racionalizar el funcionamiento del sistema, oportuna y efectivamente y así poder, en el ámbito nacional, orientar la política educativa.<sup>77</sup>

Por parte del Estado, se dice que la educación bilingüe intercultural parte de la equidad y plena participación de las culturas indígenas en el proceso de aprendizaje y enseñanza reconociendo a la diversidad y promoviendo el desarrollo de las tradiciones culturales como la utilización de recursos como la lengua para el aprendizaje. Sin embargo se le constriñe al ámbito rural porque se parte de la idea de que los indígenas viven en comunidades o reservaciones que no pueden

---

<sup>74</sup> CHARLOT, Bernad. *Op.Cit.* p.73.

<sup>75</sup> *Ídem.*

<sup>76</sup> TIANA Ferrer, Alejandro. *Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de la calidad de la educación. ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación?* Consultada el 20 de abril de 2005

<sup>77</sup> DELGADO Pérez, Pedro. *Evaluación. Revista Mexicana de Pedagogía.* Año. VIII. No. 34. marzo-abril. México, 1997, pp. 4-7

imaginarlos de otro modo. En este contexto la interculturalidad es entendida como relación igualitaria entre culturas diferentes, entre pueblos diferentes que construyen un proyecto común de coexistencia e interacción esto lleva al reconocimiento de pueblos con plenos derechos sobre recursos, sistema de justicia y el ejercicio de derechos en cuanto a formas de desarrollo, educación, salud, es decir, la autonomía.<sup>78</sup>

El gobierno mexicano ha intentado propiciar los elementos necesarios para el desarrollo educativo de este grupo, pero ¿de qué forma son retomadas en políticas, las necesidades reales educativas de los pueblos indígenas? El discurso oficial nos brinda la posibilidad de asomarnos al mundo de la política educativa y, en este caso, al de la educación en épocas remotas.

---

<sup>78</sup> TORRES y Tenti. *Op. Cit*, p. 25.

## CAPÍTULO II. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

### 2.1 La evaluación de las políticas educativas internacionales

Antes de comenzar a mencionar los modelos, criterios y técnica de evaluación, debemos aclarar un concepto: evaluación. En el lenguaje cotidiano, el concepto es polisémico porque éste se impone o no en la práctica según las necesidades mismas de la evaluación y en función de las diferentes formas de concebirla (puede significar estimar, calcular, valorar, apreciar, etc.). Ante ello, conviene considerar la evaluación desde este enfoque multidimensional: es decir, la evaluación hace referencia a un proceso por medio del cual alguna o varias características (de un alumno, de un grupo de estudiantes o un ambiente educativo, objetivos, materiales, profesores, programas, etc.) reciben la atención de quien evalúa, se analizan y se valoran sus características y condiciones en función de parámetros de referencia para emitir un juicio que sea relevante para la educación.

De esta forma, la evaluación, en términos generales, supone una instancia de valoración. En los términos particulares de la evaluación educativa es posible distinguir varios objetos de evaluación cuyas relaciones implícitas son evidentes. Entre otros, es posible valorar: el sistema educativo, las instituciones, el profesorado, los materiales de la enseñanza, los proyectos educativos y los aprendizajes.

Entre los rasgos comunes de las definiciones de evaluación podemos observar:

- Emitir juicios de valor.
- Es aplicada sobre una actuación proyectada o realizada
- Supone un proceso de recolección sistemática de información
- Requiere aplicación de criterios que garanticen la calidad del juicio emitido
- Orientación a la hora de la toma de decisiones.

La evaluación de las políticas educativas sirve para identificar problemas, señalar causas y destruir tabúes y mitos, en ocasiones esclarece opciones, ayuda a construir modelos y teorías, evita errores, inspira nuevas actitudes y potencia aptitudes consolidando líderes.<sup>79</sup>

*Analizar y evaluar la política educativa de un país implica tener en cuenta las decisiones que se toman en las distintas instancias políticas-administrativas. Al respecto, entendemos que el eje que debe fundamentar la evaluación de las políticas educativas, es el grado de calidad de educación que se logra al ejecutarlas.<sup>80</sup>*

Se considera necesario que la política educativa recoja entre sus prioridades el reconocimiento de los especialistas en funciones pedagógicas como profesionales de la educación, que desarrollan su actividad, principalmente, en el sistema educativo.

---

<sup>79</sup> ROMERO, Delgado, José. ¿Políticas educativas un compromiso aceptable? En: *Evaluación de Políticas Educativas. VIII Congreso Nacional de Teoría de la educación*. Luis Núñez Cubero. (et. al) España, Universidad de Huelva. 2001. p. 23.

<sup>80</sup> Ídem. p. 23

Es decir, que una de las prioridades de toda política educativa debe ser:

- la potenciación de las funciones pedagógicas como grupo de actividades profesionales, distintas de otras actividades profesionales que para su ejecución requieren de un tipo de conocimiento especializado y específico;
- que se transmiten mediante procedimientos institucionalizados,
- que resuelve una necesidad social, el aumento de la calidad de la educación, que otros conocimientos y otros profesionales no resuelven; y
- que existe un reconocimiento social de que este grupo profesional el que puede resolver en su conjunto dicha demanda social.<sup>81</sup>

En cuanto son los profesionales de la educación los que resuelven, fundamentalmente, la necesidad social de calidad de la educación, toda política educativa que no tenga en cuenta esta premisa podrá tener serios problemas para lograr altos niveles de calidad.

La política educativa al formar parte de un proyecto social amplio; por ende, debe pensarse en una articulación íntima dialéctica con la planificación global que la sociedad construye como su proyecto, y que se realiza por medio de la acción del Estado. En ella subyace una intencionalidad de cambio o de innovación y en este sentido las reformas educativas se presentan como elementos fundamentales en la elaboración de las propuestas.<sup>82</sup>

Dos aspectos caracterizan la política educativa:

1. Actúa sobre la educación pero no tiene el dominio absoluto sobre ella pues, como práctica social, la educación excede a la escuela y, en consecuencia, incide en ella, ya que su implementación depende de las relaciones establecidas en la práctica escolar.
2. Proyecta la formación de las personas que la sociedad desea perfilar. Sus objetivos son los que definirán qué tipo de individuo y de sociedad se está buscando. Canaliza la educación para fines determinados; "...está cargada de intenciones, y son justamente las intenciones lo que tienen en común todos los tipos de política educativa".<sup>83</sup>

El autor Alejandro Tiana, tratadista español en el tema, destaca tres condiciones que han favorecido la emergencia de estos sistemas, las cuales son:

- 1) El cambio registrado en los mecanismos de administración y control de los sistemas educativos; se refiere a que las instancias administrativas en los niveles central y regional deben adoptar medidas que posibiliten a las instituciones educativas mayor autonomía para dar respuesta a las demandas del entorno sin renunciar a la responsabilidad de ejercer la función de control que la sociedad les ha encomendado.
- 2) La demanda social de información y rendición de cuentas, tiene que ver con el control y gestión participativos que deben ejercer todos los ciudadanos sobre la educación, es

---

<sup>81</sup> GUTIÉRREZ Moar, María del Carmen. La calidad como eje de la evaluación de políticas educativas. En: NÚÑEZ Cubero, Luis. (et.al) coord. *Evaluación de Políticas Educativas. VIII.* España. Congreso Nacional de Teoría de la Educación. Universidad de Huelva. 2001. p. 36.

<sup>82</sup> SCHNECKENBERG, Marisa. *La implementación del PROEM (Programa Expansión, Mejora e Innovación en la Enseñanza Media) como política educativa en la práctica de la gestión escolar.* Argentina. IIPE-UNESCO. 2003, p. 4.

<sup>83</sup> *Idem.*

- decir, con la "rendición de cuentas" para vincular la educación al desarrollo, asumir la competencia creciente y establecer prioridades en la asignación de recursos
- 3) Un nuevo modelo de conducción de los sistemas educativos. Alude a la gestión basada en la información sobre el estado, funcionamiento y productos del sistema educativo.<sup>84</sup>

Entre los posibles aportes que puede realizar la evaluación para la mejora cualitativa de la educación se han seleccionado cuatro considerados los más significativos:

- Conocimiento y diagnóstico del sistema educativo;
- Conducción de los procesos de cambio;
- Valoración de los resultados de la educación; y
- Mejora de la organización y funcionamiento de los centros educativos.<sup>85</sup>

Por ello, las estrategias de evaluación no sólo tienen por objeto la regulación y el desarrollo del sistema –tarea tradicionalmente desempeñada por la inspección–, sino, por encima de todo, permitir la rendición de cuentas por parte de las instituciones docentes y de los niveles de la administración responsables de la puesta en práctica de las políticas diseñadas. Y, no en menor medida, verificar que los contenidos y los objetivos de la educación responden a las necesidades, intereses y capacidades de los alumnos. Para ello es necesario que los insumos (la especificación de los objetivos y el contenido de la enseñanza) puedan ser adaptados, cambiados y variados en función de los productos (resultados logrados por los alumnos) y viceversa. Para conseguirlo es preciso reforzar las unidades responsables de la evaluación o bien crear otras de nuevo cuño, no tan sólo en el nivel central sino también a escala regional o local.<sup>86</sup>

Por otra parte, tanto la legislación como la presión de los parlamentos insisten en la necesidad de que los poderes públicos, en diversos ámbitos, publiquen regularmente informes de situación sobre el estado de la enseñanza basándose en el conjunto de informaciones disponibles, ya se trate de los datos más asépticos de la investigación-evaluación o de los sondeos públicos de opinión, como de los datos más matizados procedentes de la inspección, de la investigación-acción o de los resultados de los proyectos del centro o institución educativa.

*En general, los procedimientos adoptados dependen del modelo de administración del sistema educativo. Allí donde existe una tradición de gestión centralizada, las instituciones educativas y las autoridades locales y regionales tienen cada vez mayor responsabilidad en el terreno de la evaluación. Se procura ampliar la gama de métodos de evaluación y, en la medida de lo posible, convertir la evaluación en un proceso activamente participado por todos los actores. Por el contrario, ahí donde se emprenden procesos de descentralización en profundidad o bien ahí donde han predominado tradicionalmente las estructuras descentralizadas, se intenta reinvertir de poder los proverbialmente mermados órganos centrales. De este modo pasan a disponer de un nuevo instrumento con el que supervisar las diferencias interterritoriales y corregirlas mediante políticas compensatorias que garanticen la equidad.<sup>87</sup>*

---

<sup>84</sup> Véase Alejandro Tiana y Horacio Santángelo. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10. *Evaluación de la calidad de la educación*. p. 4.

<sup>85</sup> *Ídem*.

<sup>86</sup> *Ídem*.

<sup>87</sup> *Ídem*.

Es difícil escapar al atractivo de cualquier intento de situar los resultados del propio sistema educativo con respecto a otros de parecidas características. Hasta ahora, todos los intentos de evaluaciones internacionales han sido objeto de fuertes críticas de índole epistemológica y metodológica, pero no por ello los medios de comunicación han dejado de reproducir en lugar preeminente los resultados, especialmente cuando -por inesperados- pueden suscitar el debate en un país dado. Es previsible que a corto plazo este tipo de evaluaciones internacionales se incrementen porque el momento es especialmente proclive a acoger dichas iniciativas, pero los problemas de orden técnico (en el diseño y ejecución) e interpretativo (transferibilidad y comparabilidad de conceptos y datos) parecen, hoy por hoy, de difícil solución. En cualquier caso, el prestigio de las entidades e instituciones organizadoras -independientes y no gubernamentales- justifica que se preste atención a sus resultados.

## 2.2. Modelos, criterios y técnicas de evaluación

Generalmente se suelen considerar cuatro modelos distintos de evaluación que, a decir verdad, se corresponden con cuatro posibles funciones. Estos cuatro modelos no se encuentran reflejados en estado puro en ningún país. Se presentan aquí, por tanto, a efectos ilustrativos.<sup>88</sup>

- 1) **Modelo descriptivo.** El objetivo final es realizar un inventario de los efectos de una política educativa dada. El ejemplo más notorio es el inventario de los logros y rendimientos académicos de un nivel educativo. Idealmente, se trata de confeccionar una lista en la que se contabilizan los efectos o las variaciones entre un estado  $t$  y un estado  $t+n$ . Se busca exhaustividad -registrando cualquier variación- y neutralidad. Se trata de informar: generar los datos y exponerlos, sin entrar en análisis.
- 2) **Modelo analítico.** Consiste no sólo en registrar los resultados, sino en explicar por qué un objetivo o meta dados no se han alcanzado. Aquí se privilegian uno o varios parámetros que corresponden a las prioridades de la política educativa en curso, olvidando o relegando a un segundo término los demás efectos que aquella hubiera podido crear en otros parámetros. Se trata de descubrir la distancia que separa los objetivos formulados de los alcanzados finalmente y de explicarla por medio del recurso a las condiciones que han presidido la ejecución de esa política educativa. Se efectúa un diagnóstico y se explican las diferencias, atribuibles a fallos en el proceso de puesta en práctica de la política.
- 3) **Modelo normativo.** A diferencia de los dos anteriores, en este modelo los evaluadores sustituyen los valores de referencia de quienes diseñaron la política educativa, cuyos efectos se examinan por otros distintos. La sustitución puede ser debida a que los objetivos iniciales no eran claros y unívocos, a que no se comparten con los decisores o a que se asume abiertamente una política distinta. En este caso, la evaluación no es útil a los

---

<sup>88</sup> TORANZOS, Lilia. *El Problema de la Calidad en el Primer Plano de la Agenda Educativa*. Ministerio de Cultura y Educación. Documento presentado en la Reunión Subregional con los países de Centroamérica y el Caribe "Políticas de Evaluación como Estrategias para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación" organizado por el Programa OEI-MCE Argentina "Medios e instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación en San José, Costa Rica. Del 16 al 19 de abril de 1996.

políticos sino puramente a los evaluadores. El resultado será la propuesta de una política educativa distinta.

- 4) **Modelo experimental.** Bajo este modelo se trata de descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido de una política educativa determinada y un conjunto dado de fenómenos de índole educativa que se dan en el terreno. Si la autoridad pública decide que un programa escolar comprenda un cierto tipo de matemáticas, por ejemplo, sus consecuencias determinarán el fracaso o el éxito de los alumnos en el bachillerato. Se postula, pues, la existencia de correlaciones explicables entre causas, o variables independientes (el contenido del programa), y consecuencias, o variables dependientes (los efectos a medio o largo plazo sobre la situación académica de los alumnos). Se trata de sacarlas a la luz y, si es preciso, de realizar sobre el terreno y en pequeñas muestras experimentos previos para poner a prueba las mejores soluciones, generalizables después al conjunto.

La evaluación acostumbra a servirse de dos tipos de instrumentos: **las técnicas de explotación** de la información y los **planes de investigación**. El uso de unas y otras no es de ningún modo excluyente<sup>89</sup>.

- **Las técnicas de explotación de la información:** estudios de casos, análisis de datos, test sobre pequeñas muestras, construcción de modelos, estudio de series estadísticas longitudinales, etc. En materia de evaluación, su uso presenta un problema específico, que es el del valor de la información tratada. Los datos cuantitativos son seguramente los ideales. Por ello no es extraño que una de las fuentes preferidas sean los resultados de los exámenes escolares o, la realización de pruebas estandarizadas a toda una cohorte de la población escolar;
- **Los planes de investigación:** identificando el objeto de evaluación, midiendo las variaciones posibles, postulando qué hubiera sucedido si no se hubiera intervenido por medio de la política educativa en cuestión, y explicando lo acontecido. Para aislar este plan en las dimensiones del tiempo y del espacio se usan dos tipos de corte:
  - *longitudinal:* en diversos momentos temporales, por ejemplo cada dos años, se miden los resultados académicos en matemáticas de los alumnos de 12 años de edad y se compara la evolución. Cuando se introduce un cambio curricular los incrementos o decrementos serán atribuidos muy probablemente a su causa.
  - *transversal:* se comparan grupos simultáneos de alumnos: uno con el currículum tradicional y el otro con el currículum reformado y se comparan los resultados; otra posibilidad consiste en examinar grupos simultáneos en el tiempo pero de distinta localización geográfica (regional, local).

Puede apuntarse, pues, que la distancia que separa el énfasis en las técnicas de explotación o en los planes de investigación obedece a una distinta actitud: el predominio de las primeras acostumbra a indicar una manera de entender la evaluación que sólo pretende establecer mecanismos de control. El predominio de los planes de investigación, por el contrario, indicaría más bien una apuesta decidida por la evaluación como algo más que un mero control, como

---

<sup>89</sup> *Ibidem.* p. 4

una necesidad política y técnica para orientar los procesos de toma de decisiones y, en suma, la mejora de la calidad de la educación.

En términos generales, es posible afirmar que cualquier sistema de evaluación de los sistemas educativos debería contemplar el empleo de los siguientes enfoques o líneas<sup>90</sup>:

- **Estudios estadísticos**, con el objetivo de recoger todos los datos e informaciones estadísticas relacionados con el sistema educativo, incluyendo, además, su adecuado tratamiento y puesta a disposición de todos los posibles usuarios (administración, investigadores, medios de comunicación, etc.).
- **Evaluación de los alumnos**, de carácter pedagógico; se trata de elaborar evaluaciones de ámbito nacional o bien de aplicación a una muestra estadísticamente representativa de un grado o nivel. En ningún caso el resultado de estas evaluaciones debe influir en el expediente académico de los alumnos, puesto que éste no es su objetivo.
- **Evaluación de los recursos**, para evaluar los efectos resultantes sobre la calidad de la enseñanza. En esta línea son especialmente significativos los estudios de evaluación sobre los efectos de la formación inicial y continua de los docentes y directores de centros. En ningún caso este tipo de evaluaciones debe interferir la labor que realizan los servicios de inspección o supervisión escolar.
- **Evaluación de las innovaciones**, de modo que su eventual generalización cuente con el respaldo de una evaluación objetiva y científica.
- **Evaluación de los centros de enseñanza**, con el objetivo de determinar cuáles son los factores de eficiencia, por medio del estudio y análisis pormenorizados de cómo funcionan los centros donde los alumnos obtienen mayor rendimiento.
- **Evaluación del sistema**, con el objetivo de informar, con indicadores pertinentes cuidadosamente escogidos, acerca de los gastos, funcionamiento y resultados del sistema, sobre las disparidades geográficas o de otra índole.

Para el autor Alejandro Tiana<sup>91</sup> señala que, aunque la experiencia acumulada hasta el momento en esta materia es limitada y, paradójicamente, todavía no ha sido objeto de procesos de evaluación, lo cierto es que es posible sugerir algunas características que pueden tomarse como factores necesarios para el éxito en la puesta en práctica de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. En síntesis, estas características podrán ser:

- **Independencia**: una relativa independencia de los organismos encargados de la evaluación frente a los proscriptores, que permita el ejercicio de un espíritu crítico responsable y basado en un código deontológico profesional. Estos organismos pueden ser, en parte, del gobierno, del parlamento, o totalmente autónomos (centros de investigación, asociaciones, etc.);
- **Cientificidad**: como garantía de objetividad, que demanda una excelente capacitación técnica y pluridisciplinar de los evaluadores. Se deben emplear con rigor instrumentos empíricos de medida, suficientemente comprobados y contrastados, tanto en la esfera de lo cuantitativo como en la mucho más difícil de lo cualitativo;

---

<sup>90</sup> *Ibidem.* p. 5.

<sup>91</sup> Véase TIANA Alejandro y Horacio SANTÁNGELO. *Op. Cit.*, p. 4.

- *Transparencia*: una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso de todos los actores implicados en las fuentes. En el marco de un servicio público, la evaluación no debe ser nunca confidencial;
- *Pluralidad*: una pluralidad de órganos de evaluación que permita la emulación entre expertos y su utilización por los decisores como ganancias en una negociación; por ejemplo, al servicio del poder ejecutivo, pero también del parlamento, de la administración central y de las entidades locales.
- *Participación*: Todos los actores implicados deben participar activamente, en alguna medida, en cualquier momento del proceso de evaluación. Ello ayuda a distinguir entre control y evaluación y, de otro lado, contribuye a difundir la cultura de la evaluación entre todos los sectores.<sup>92</sup>

La línea de investigación sobre el diseño de indicadores internacionales de la educación, aunque no exenta de problemas, parece mucho más prometedora en el futuro. De un lado, permite avanzar en la creación de un cuerpo internacional de conocimientos sobre los sistemas educativos; de otro, facilita una colección de indicadores con una utilidad evidente, tanto para enjuiciar la evolución temporal del propio país como para tener una indicación con respecto a la posición relativa que ocupa en el concierto de los países de inmediata referencia.

### **2.3 Uso de la evaluación de las políticas educativas**

Resulta insuficiente presentar la evaluación educativa como una mera exigencia de la correcta prestación de un servicio público como la educación. De hecho, la función evaluadora debe formar parte integrante de cualquier proceso orientado a la consecución de resultados. Pero no es menos cierto que la información resultante de aplicar dicha función pueden tener muchos usos alternativos o complementarios a los que cabe otorgar en el estricto marco del sistema educativo. En efecto, junto a los usos internos, directamente relacionados con los procesos, los resultados y, en sentido amplio, el gobierno de los sistemas educativos, resulta decisivo aplicar esas informaciones a otros usos que cabe concebir como externos, esto es, fuera de los estrictos límites de los sistemas educativos.<sup>93</sup>

#### **2.3.1 Usos internos**

La primera utilidad de la evaluación de los sistemas educativos tiene que ver, lógicamente, con el gobierno de los mismos en el sentido amplio del término, es decir, con la recogida de información significativa para los procesos de toma de decisiones y para la reconsideración, cuando sea oportuno, de las decisiones tomadas a la luz de sus efectos sobre el sistema educativo.

Es difícil imaginar cómo, sin la existencia de procedimientos de evaluación que suministren información significativa, puede procederse al seguimiento y eventual reorientación de políticas educativas. Por todo ello, no es extraño que los países que han decidido poner en

---

<sup>92</sup> *Ibidem.* p. 6

<sup>93</sup> *Ibidem.* p. 7

práctica sistemas de evaluación en los últimos años estén íntimamente convencidos de que, pese a sus dificultades de todo orden, se han introducido en un camino sin retorno. Difícilmente sería hoy posible volver a aquellas épocas en que el gobierno de los sistemas educativos se basaba en informes retóricos o en meras intuiciones.<sup>94</sup>

En este sentido, es posible destacar algunos posibles usos internos de la evaluación en relación a la política y a la administración educativas. Sin ser excluyentes, intentan ofrecer una muestra de las distintas posibilidades que brinda un sistema de evaluación de la calidad de la educación. La evaluación ha devenido un instrumento crucial tanto para el gobierno y conducción de los sistemas educativos como, más particularmente, para el seguimiento y la puesta en práctica de reformas educativas, los cuales se caracterizan por su gobierno y conducción de sistemas educativos y por el seguimiento y evaluación de reformas educativas.

En el caso del gobierno y conducción de los sistemas educativos la función evaluadora debería incidir decisivamente en el gobierno y la conducción de los sistemas educativos, mostrando esencialmente cuáles son los resultados conseguidos. En síntesis, es condición imprescindible para la correcta formulación de políticas educativas.<sup>95</sup>

Efectivamente, el diagnóstico de los sistemas educativos, que suele identificarse con una foto fija, debe suceder en momentos sucesivos, lo cual, siguiendo con el símil, evocaría a una imagen en movimiento que puede ser objeto de análisis con mucha mayor profundidad, alcance y perspectiva.

Cuando estos análisis se hacen de forma recurrente en función de un conjunto de objetivos de política educativa claramente enunciados, la evaluación suministra una base coherente para orientar un sistema educativo hacia el logro de dichos objetivos, para urgir intervenciones, cuando sean necesarias. Más allá de la función de diagnóstico, que se corresponde a la necesidad interna del propio sistema educativo de promover un informe de situación sobre procesos y resultados, la evaluación también puede obedecer a criterios de control de calidad y eficacia de las políticas adoptadas; en suma, de evaluación de políticas públicas.

En el seguimiento y evaluación de reformas educativas las labores de gobierno y conducción de los sistemas educativos incluyen el seguimiento y la evaluación de políticas y reformas educativas. Buena parte de las políticas educativas, con cierta frecuencia, comprende procesos complejos de reforma estructural, organizativa o curricular. Estos procesos se acostumbran a acometer en tres fases, que corresponden al examen de alternativas, a la puesta en práctica de proyectos piloto o experimentales, y, finalmente, a la generalización de la reforma. En estas tres fases la información suministrada por los procedimientos de evaluación es crucial para la toma de decisiones, con implicaciones no sólo pedagógicas, sino también políticas, sociales y económicas. E, igualmente, para difundir, como se verá más adelante, los logros y problemas suscitados por la reforma en curso. En cualquier caso, conviene tener presente que no es por desgracia frecuente la evaluación de políticas educativas y reformas educativas sobre la base de datos fiables, válidos y representativos.

---

<sup>94</sup> TORANZOS, Lilia. *Op. Cit.* p. 7

<sup>95</sup> MUÑOZ Benlloch, Ana. *Análisis diferencial del rendimiento educativo en la educación primaria en función de indicadores socioeconómicos y culturales*. Tesis doctoral. Universitat de València Facultat de Filosofia i Ciències de l' Educació. Secció de Ciències de l' Educació. Valencia, España 2009, p. 21

### 2.3.2. Usos externos

La información suministrada por la evaluación de los sistemas educativos ofrece igualmente diversos usos externos a los directamente relacionados con la puesta en práctica de políticas educativas y con el gobierno y administración de sistemas educativos. Ciertamente las políticas educativas, como género particular de las políticas sociales, son concebidas para dar salida a necesidades específicas cuya satisfacción es relativamente difícil de evaluar por comparación a otras políticas mucho más fácilmente codificables. Y esto es así en gran medida porque los efectos de las políticas educativas generalmente son apreciables sólo a mediano y largo plazo, y también porque la propia definición del servicio público a prestar -la educación- es de naturaleza, si no imprecisa, sí al menos no unívoca. Y, desde luego, concurrente con otras fuentes educativas como la familia, los medios de comunicación social o las organizaciones sociales, con las que no siempre se da la necesaria sintonía ni en fines ni en medios.<sup>96</sup>

Disponer de datos contrastables, fiables y válidos sobre los procesos y resultados educativos puede convertirse en un mecanismo de gran fuerza y legitimidad no sólo para informar a la opinión pública, sino incluso para transformar actitudes y prejuicios que debieran desaparecer o quedar en entredicho ante la presentación de datos objetivos. Por desgracia, la imagen pública de nuestros sistemas educativos no es, por razones de muy diversa índole, favorable, pero sería inapropiado y contraproducente dar por sentado que esa imagen no pueda, de modo progresivo, cambiar y mejorar sobre la base de la formulación de objetivos concretos de política educativa que, a la luz de evaluaciones sucesivas, se logran en gran medida.

*En una época de escasez de recursos, tampoco está de más sugerir que las inversiones educativas se traducen en logros efectivos, cuantificables si cabe. Pero esto no debe hacerse tan solo por un mero cambio en el modo de proceder en lo que respecta a la gestión de los recursos públicos, que tienden a primar ahora la eficacia, la eficiencia y la economía, acaso por encima de otros criterios, sino porque la fe que años atrás se tenía en la inversión en capital humano como motor de desarrollo se ha convertido en una certeza demostrable. Ahora bien, este argumento se desmorona ante la opinión pública, ante los medios de comunicación o ante los restantes miembros de un gobierno, cuando no se pueden presentar datos y resultados fehacientes.<sup>97</sup>*

Esta última consideración apunta igualmente al valor estratégico de la educación para el desarrollo. El debate político, económico y social sobre el papel que la educación debe jugar en el desarrollo del propio país, debe hacerse desde la pluralidad de opciones, pero es obligación de las administraciones educativas suministrar informaciones significativas que alumbren y enriquezcan estos debates.

Este uso estratégico debe acompañarse, con todo, de una especial sensibilidad hacia la educación. Cuanto puede ganarse con mucho esfuerzo gracias a la evaluación puede perderse en un momento si la presentación de resultados no se reviste y acompaña del debido respeto hacia aquellos aspectos, ricos y variados, de los procesos educativos de los cuales los instrumentos de evaluación sólo pueden facilitar una ligera aproximación. No se debiera olvidar

---

<sup>96</sup> TORANZOS, Lilia. *Op. Cit.* p. 9.

<sup>97</sup> TIANA Alejandro. *Op. Cit.* p. 5.

que las cifras y los datos sólo permiten entrever la complejidad de un aula en lo que respecta a las relaciones humanas que en su seno y en su entorno se desarrollan.<sup>98</sup>

#### 2.4. La evaluación de las políticas educativas

Como se ha visto, dentro del proceso de aplicación de políticas educativas, los procesos mismos de toma de decisiones son de particular relevancia; éstos implican, seleccionar de entre diferentes políticas, aquellas que se ajusten mejor a los objetivos buscados, con base en criterios previamente definidos. Esta selección, requiere de evaluar las distintas alternativas existentes en relación con sus resultados previstos o ante la alternativa de no llevar a cabo acción alguna, de tal manera que sea posible elegir la mejor o más aceptable de las alternativas existentes.

La fase de evaluación de una política educativa no es un proceso lineal, es de hecho una parte componente de un proceso cíclico de configuración de la propia política; así como cada individuo toma decisiones sobre los distintos aspectos de su vida, que lo llevan a evaluarlas constantemente y a funcionar con base en los resultados obtenidos, en el campo de las políticas públicas, la evaluación representa los niveles esperados y los ocurridos de rendimiento.

La evaluación de políticas públicas, representa poder valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo entonces, que las acciones u omisiones del Estado, que provocan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen.

*Asimismo, la evaluación en las políticas públicas, facilita la posibilidad real de aplicación de los conceptos de "rendición de cuentas" y de "límites y contrapesos" en la sociedad, permitiendo que ésta tenga la capacidad efectiva de exigir a las autoridades públicas que expliquen sus acciones, por supuesto, mediante un marco jurídico e institucional que sustente y posibilite el cumplimiento de esta exigencia. Dicho de otra manera, la evaluación de las políticas públicas funge como un medio de control sobre los ejecutantes de programas gubernamentales y tomadores de decisiones públicas.<sup>99</sup>*

La evaluación es en síntesis, una actividad que tiene por objeto maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por cualesquier otra organización, para con ello, lograr la obtención de sus fines particulares y el uso apropiado de los recursos obtenidos.

Como corolario final, será posible citar una definición de Evaluación utilizada por la Organización de las Naciones Unidas en 1981 y tomada para este trabajo del *Manual de*

---

<sup>98</sup> *Ídem.*

<sup>99</sup> Los conceptos de "rendimientos de cuentas" y de "límites y contrapesos", derivan de la traducción usada por el escritor mexicano Carlos Fuentes, de las palabras inglesas usadas comúnmente en el derecho público anglosajón, *accountability* y *cheks*, las cuales en opinión, del mismo traductor, resulta lamentablemente que sean tan difíciles de traducir con plena exactitud. Véase: GUERRERO Amaparán, Juan Pablo. La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados en *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. IV, No. 1, primer semestre de 1995.

## Herramientas para la Incidencia en políticas Públicas del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A. C. (CAM)

*Es un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos; se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras.*<sup>100</sup>

Los enfoques teóricos de la evaluación de las políticas son muy variados; sin embargo, es posible tipificarlos en tres grupos básicos: los que responden a procesos y métodos de evaluación previos a la aplicación de la política, "evaluación a priori o ex – ante"; aquellos que se realizan conforme el proceso de acción avanza, "de proceso concomitante "; y aquellos que evaluarán a las políticas después de haber sido implementadas, "a posteriori o ex – post."<sup>101</sup>

A continuación haremos una breve y sintética descripción de los principales métodos de evaluación de políticas más conocidos actualmente.<sup>102</sup>

- **Evaluación descriptiva.**- Se basa en la elaboración de un inventario de los efectos de la intervención pública, analizando los efectos o variaciones entre un estado inicial y uno final (1y1+n). Su intencionalidad es de carácter exhaustivo y neutral en función de no proporcionar consideraciones ticas – valorativas. Es decir, el resultado de esta evaluación, no juzga si la política es un éxito o un fracaso, solo informa los datos obtenidos de ella; ejemplo, número de individuos de cierto rango de edad y género en un periodo y lugar determinado. Utiliza técnicas muy variadas, como muestreos, encuestas, cuestionarios, etcétera.
- **Evaluación Clínica.**- Explica por qué en la aplicación de una política, algunos objetivos se alcanzan y otros no, midiendo la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma y usando un razonamiento deductivo. Las técnicas que más utiliza son tres: a) la encuesta estadística; b) la evaluación sumaria (antes y después); y c) la evaluación formativa (seguimiento progresivo). Los valores aceptados son los propios de la política evaluada, dados por la autoridad responsable.
- **Evaluación Normativa.**- Califica la política con base en normas externas, aunque el evaluador puede definir sus propios objetivos, con relativa independencia de los oficiales; mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias; utiliza un razonamiento deductivo y las técnicas estén sujetas al criterio del evaluador, así como los valores aceptados, aunque con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación.
- **Evaluación Experimental.**- Controla científicamente los efectos concretos de una política a partir de sus objetivos oficiales, comparando al grupo afectado por la política con otro de referencia o control y utilizando un razonamiento inductivo, con técnicas sustentadas básicamente en grupos de control elegidos aleatoriamente y en aquellos no equivalentes desde el punto de vista estadístico. Los valores de verdad se basan en todo aquello verificable a través de la experiencia.

---

<sup>100</sup> CAM, A.P.S. *Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas*. México, 2000. p. 3.

<sup>101</sup> CARDOZO, BRUM, Miriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones". *Revista de Administración Pública*, INAP, México, D. F., 1990. p. 25.

<sup>102</sup> CAM, A.P.S. *Op, Cit.* p. 3.

- **Evaluación Pluralista.-** Establece análisis colectivos y permanentes con la finalidad de mejorar la aplicación de la política con el acuerdo de los involucrados y de los propios objetivos generales de la misma. Utiliza el razonamiento inductivo con una noción de consenso que define los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación. Asimismo, las técnicas utilizadas derivan de la elección hecha por una comisión plural y en conformidad con las necesidades del caso. Este tipo de evaluación se sustenta en modelos como: el lógico, el experimentalista, el pluralista y el demográfico; definiendo los valores aceptados por los propios actores a partir del contexto.
- **Evaluación Cualitativa.-** Los resultados de la evaluación se crean a través de utilizar criterios provenientes de diversas percepciones, por ejemplo, hacer preguntas sobre algún tema en particular con opciones muy concretas de respuesta múltiple como: a) bueno, b) regular, c) malo.
- **Evaluación Cuantitativa.-** Utiliza indicadores elaborados previamente y que posibilitan el ser contabilizados numéricamente. Sus resultados son todos cuantificables: edades, tallas, pesos, etcétera.

Los tipos de evaluación antes señalados son solamente algunas de las posibles métodos que el evaluador puede utilizar en su camino por encontrar la metodología apropiada o construir la propia, lo cual es igualmente válido si se cumplen los requisitos que para cada caso los sujetos de la evaluación y el evaluador hayan planteado, sin perder de vista que siempre debe haber características universales de valor implícitas, tales como la objetividad, la imparcialidad en el análisis y, la honestidad en el manejo de información y resultados.<sup>103</sup>

Los aspectos más comunes en materia de evaluación de políticas públicas tienen que ver con las siguientes preguntas:<sup>104</sup>

Preguntas	Características
¿Quién Evalúa?	Es necesario identificar la existencia y disponibilidad de instancias o medios que puedan asumir la actividad de evaluación, por ejemplo: las propias instituciones solicitantes a través de áreas especializadas en el tema o en el control de los procesos dentro de la administración pública, los centros de investigación y generación de conocimiento, instituciones privadas, organismos de la sociedad civil, especialistas, asociaciones diversas, grupos de presión, etcétera.
¿Dónde se sitúa el evaluador?	Existen dos maneras genéricas de definir la posición del evaluador dentro del proceso, la primera es cuando el evaluador forma parte del equipo solicitante de la evaluación o de la política a evaluar; en este caso estamos hablando de que el evaluador asume una posición interna. El caso opuesto, puede ser cuando el evaluador es un agente externo a la política o grupo solicitante.

<sup>103</sup> CARDOZO Brum, Miriam. *Op. Cit.*, p. 27

<sup>104</sup> Véase. Cámara de Diputados. Servicio de investigación y análisis. Honorable Cámara de Diputados. Un Sitio del H. Congreso de la Unión. México 3. *El proceso metodológico de la evaluación de las políticas públicas*. Consultado el 22 de abril de 2006 en el World Wide Web En: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/5dps22.htm>

Preguntas	Características
¿En qué momento se realiza la evaluación?	En principio esta pregunta está enfocada a poder definir si la evaluación se haría antes, durante o después de la aplicación o implementación de la política, programa o acción a ser evaluada; sin embargo, también refiere al hecho de buscar la pertinencia de la acción de evaluar durante los tiempos y espacios convenientes, en conformidad con las necesidades del propio asunto o acción a ser evaluado y de sus solicitantes.
¿Cuál es el objetivo de la evaluación?	Implica poder identificar con la mayor claridad posible qué es lo que se quiere evaluar, sus fines, propósitos, metas y resultados esperados, para con ello poder hacer la mejor elección posible de los métodos, procedimientos y recursos requeridos.
¿De qué manera se llevar a cabo la evaluación?	Consiste en definir y elaborar los conceptos y métodos que permitirán al evaluador o grupo de evaluadores, describir, explicar y valorar de forma objetiva, los resultados de la acción gubernamental. Es este el momento central de la evaluación, en donde se llevarán a cabo todos los estudios, trabajos e investigaciones necesarios para cumplir con el o los objetivos propuestos.

De acuerdo con lo anterior, el cuestionarse los elementos básicos sobre el tema, puede ayudar a comprender mejor el proceso de evaluación de una política cualesquiera o de identificación de la metodología a aplicar, también el determinar cuáles pudiesen ser los distintos tipos de objetivos buscados a través del proceso de evaluación de políticas públicas, nos puede servir para orientar mejor el propio proceso y establecer los tópicos hacia los cuales éste puede dirigirse.<sup>105</sup>

- *Objetivos microeconómicos y financieros.* – Un ejemplo son las empresas públicas que aún sin buscar maximizar la ganancia, sí tratan de lograr autosuficiencia financiera.
- *Contribución al logro de objetivos macroeconómicos.* – La producción de un artículo exportable que al generar divisas para el país colabora al logro del equilibrio de la balanza comercial y de pagos.
- *Objetivos tecnológicos.* – Desarrollo de tecnología de punta en una red de producción estratégica para el Estado o de una tecnología intensiva en mano de obra, que coadyuve a lograr los objetivos de empleo que racionalicen los recursos humanos en el país.
- *Objetivos sociales.* – Relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etcétera.
- *Objetivos de equidad.* – Distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, referidos tanto a la apropiación realizada por los diferentes grupos que componen a la sociedad, como a la distribución realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.
- *Objetivos políticos.* – Relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

Precisar cuáles son las características que debiesen estar presentes en todo proceso de evaluación de políticas es otro lineamiento que no podemos permitirnos pasar por alto, en el

<sup>105</sup> *Ibíd.* p. 4

esfuerzo de obtener un mayor número de herramientas que nos permitan conocer mejor y por tanto aplicar con mayor precisión el proceso de evaluación de una política pública. A continuación, se mencionan las características que nos parecen más relevantes:

- La evaluación debe ser un proceso de largo alcance, en cualquiera de sus fases: ex ante, durante y ex post, de tal manera que siempre se plantee como un proceso paralelo al desarrollo de los proyectos.
- Las metodologías e indicadores deben proveer una evaluación permanente. Al tiempo que se propongan las acciones a implementar, es necesario definir las metas y parámetros medibles.
- La evaluación debe legitimar y respaldar la política, en tanto que debe siempre llevarse a cabo con un estricto rigor metodológico, y no sólo responder a intereses particulares o de grupo.
- El proceso de evaluación debe sistematizarse en todo momento para la permanente generación de nuevos conocimientos aplicados al mismo proceso, para con ello poder visualizar los nuevos rumbos a seguir.
- La evaluación debe verse como un método de contraloría social, en donde las autoridades estén obligadas con los resultados de la misma a rendir cuentas de su desempeño a la sociedad, a través de sus actos, manejo de recursos y obtención de metas y objetivos fijados al principio de cada programa.
- Los resultados de la evaluación deben siempre tratar de socializarse plenamente como un medio de legitimación de la política y del propio proceso evaluativo.
- El proceso de evaluación debe permitir estar siempre monitoreado para poder vigilar el uso adecuado de los recursos, resultados y beneficios planteados en los objetivos y metas iniciales de la política.

Para realizar la evaluación de una política es necesario precisar primero algunos conceptos como: el universo de estudio, las unidades de análisis, las hipótesis, el diseño muestra, el plan de análisis, el contexto y formas de reconocer la información, los instrumentos de recolección de datos, las formas y pasos del procesamiento y las técnicas a utilizar.<sup>106</sup>

- *Universo de estudio.*- Conjunto de individuos, familias u organizaciones que son receptores de los servicios o bienes de la política o programa a implementar.
- *Unidades de análisis.*- Constituyen el objeto de la evaluación y la primera elección decisiva, necesaria de realizar, para poder llevar a cabo la evaluación. Estas unidades pueden ser absolutas, globales, comparativas, relacionales y contextuales.
- *Hipótesis.*- Es la teoría que da explicación a los hechos observados o supuestos a ocurrir, tras la aplicación de la política; en la evaluación comúnmente se recurre a teorías parciales o conjuntos de hipótesis articuladas entre sí. La hipótesis es una afirmación de conjetura entre dos o más variables que supone transformar los conceptos abstractos en variables mensurables, relacionar variables y especificar la forma de la conexión postulada.
- *El diseño muestral.*- Cuando es imposible o impracticable analizar la población total, cualquier subconjunto de la población o universos analizados, constituye una muestra. Las muestras deben satisfacer dos condiciones; primero, permitir la puesta a prueba de

---

<sup>106</sup> Ídem.

hipótesis sustantivas y, segundo, hacer posible que los resultados obtenidos de la muestra sean generalizables al universo.

- *La selección de la muestra.*- Requiere un orden secuencial, definición del marco muestral, determinación de unidades elementales y elección de unidades de muestreo.
- *El plan de análisis.*- Tiene como funciones sintetizar la información disponible en indicadores, elegir los métodos y técnicas que permitan utilizar la información para lograr los objetivos planteados, apreciar la naturaleza de los indicadores y las escalas aplicables a los mismos. Su preparación debe tomar en cuenta los tipos de información a analizar, la clase de análisis, los recursos, la combinación de información, análisis y recursos en un contexto temporal y la forma de presentar los resultados.
- *El contexto y formas de presentar la información.*- Todo proyecto es evaluado en su contexto sociocultural, por sus factores físicos y por los socioeconómicos; indudablemente los aspectos relevantes del contexto deben considerarse en las unidades de análisis que resulten de las hipótesis generales y, deben también especificarse en el modelo de evaluación escogido. Hay dos modelos de contexto fundamentales; el macro, que incluye factores socioculturales como el régimen político, las actitudes frente al proyecto y la importancia frente a los servicios prestados y, el micro, en donde se particulariza sobre un universo de estudio mucho más puntual; en este caso, se dice que se pueden tener diferentes categorías de evaluación, la informal, la formal no estructurada y la formal estructurada.
- *Instrumentos de recolección de información.*- Sobresalen la encuesta y la prueba previa, la primera reúne los instrumentos para la recolección de información aplicables a cualquier tipo de unidad de análisis, las cuales contengan variables relevantes para la evaluación; mientras que la segunda, es un paso para determinar la viabilidad y adecuación de los instrumentos y del personal que tiene a su cargo el relevé de la información, al tiempo que muestra la correspondencia que existe entre la relevancia teóricamente asignada a las variables seleccionadas y los resultados de su aplicación.

Las formas y pasos del procesamiento.- Se sintetizan básicamente en tres primordiales<sup>107</sup>:

- 1) La codificación: Es la tarea de asignar números a las variables y a los valores que éstas puedan asumir dentro de su rango de variación;
  - 2) El análisis de consistencia de las variables, mediante el cual se realizan pruebas para garantizar que los valores de las variables estén dentro del rango de variación posible y al mismo tiempo sean consistentes entre sí y;
  - 3) El análisis de la distribución y de la relación existente entre variables, que tiene por objeto agrupar los valores de las variables según la distribución presentada en la muestra.
- *Las técnicas de análisis.*- Dependen del nivel de medición que puede aplicarse a los atributos o variables de las unidades de análisis, lo cual requiere hacer consideraciones sobre la medición, para lo cual se utilizan métodos como la teoría de la medición y el principio y pasos de la medición.

---

<sup>107</sup> *Ibíd.* p. 5

Es común encontrarse durante el proceso de evaluación, con problemas o limitantes que dificultan la realización adecuada del ejercicio evaluativo. A continuación se enuncian algunos de los más frecuentes:

- La evaluación no es considerada en su práctica como importante; más bien, los resultados obtenidos de la política son los presentados como los esperados.
- Los evaluadores tienden a hacer subjetivos los resultados cuando son parte de la misma política o del grupo solicitante; asimismo, en contraposición, cuando la evaluación la realiza un evaluador externo, puede dejar de lado cuestiones subjetivas valiosas para el análisis.
- La evaluación es considerada comúnmente como parte final del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y no como elemento central de éste.
- Normalmente existe dificultad para identificar los parámetros e indicadores.
- Las capacidades técnicas, políticas y del tejido social, rara vez se potencializan al máximo, lo cual será lo idóneo.
- Existe el riesgo de falta de coordinación entre evaluadores y que cada uno trabaje según sus propios intereses.

## 2.5 La evaluación de las políticas educativas nacionales

En la definición de las políticas educativas en regiones indígenas mexicanas, organizaciones comunitarias, agencias internacionales y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, la Dirección General de Educación Indígena, o investigadores de la educación Intercultural Bilingüe discrepan a propósito del peso específico que se le debe asignar a la etnodiversidad, a los bilingüismos, a la interculturalidad contemporánea, a la formación docente y propugnan medidas muy diversas. Es decir, los distintos sectores sociales tienen grandes discrepancias en la definición de las políticas educativas y en los factores sobre los cuales sustentar la eficiencia y calidad de los aprendizajes y el desarrollo socioeducativo. Pero es un hecho positivo el que los debates se sitúen cada vez más en la perspectiva de visualizar beneficios concretos de un sistema escolar puesto en operación, lo cual nos aproxima lentamente a concreciones hacia una justicia social y educativa en favor de los sectores indígenas.

En estos tiempos de cambios educacionales y, por ende, de evaluaciones para consolidar los avances, las escuelas indígenas pueden ver aumentadas las inequidades si, para la interpretación de sus resultados, no se toman en cuenta las drásticas y peculiares condiciones de la educación rural. Las diversidades culturales y sociolingüísticas se simplifican exageradamente y se interpretan a través de unas oposiciones con un inequívoco sentido reduccionista, tales como mundo urbano vs mundo rural; comunidad de habla hispánica vs comunidad indígena. Las ópticas institucionales, sobre todo, buscan parámetros generalizables al mayor espectro posible de casos, negando de facto las experiencias diferenciadas de educación.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> MUÑOZ Cruz, Héctor. *Visión de la educación bilingüe en regiones indígenas de México*. Consultada el 20 de abril de 2005 en el World Wide Web:  
[http://www.uv.mx/DEI/P\\_publicaciones/basesteoricas/Mu%C3%B1ozCruz.htm](http://www.uv.mx/DEI/P_publicaciones/basesteoricas/Mu%C3%B1ozCruz.htm)

Diagnósticos e investigaciones recientes revelan que las doctrinas del bilingüismo aditivo, la interculturalidad, el fomento escolar de la etnicidad y la identidad y metodologías comunicativas y bilingües de la lecto-escritura se han introducido al sistema escolar, desde dos fuentes: primero, como normas que provienen del programa de modernización educativa y, segundo, como propuestas o novedades de investigaciones en el mundo indígena rural, que cuentan con el patrocinio de agencias de cooperación y universidades, casi nunca desde el sistema educacional.

Casi exclusivamente desde organizaciones indígenas se plantean reformas que asignan carácter de poder constitucional a los pueblos indios y facultades de autodeterminación para decidir sobre sus diversos proyectos; sin embargo, continúa siendo una cuestión sin resolver, si la crisis política no concluida, que ha remecido profundamente las estructuras del poder en México.

Es un hecho repetido en México que los cambios institucionales giran en torno al problema de la legitimidad. Por una parte, surgen como iniciativas o concesiones gubernamentales y, por otra, son logros de movimientos sociales. El hecho es que se ha producido una desconocida mayor participación de las comunidades, dando forma a nuevas organizaciones e instituciones para definir y operar la justicia, el gobierno y la educación.

Cuatro son los principales retos del sistema educacional para alumnos indígenas: descentralización, participación o control comunitario de la educación, organización pedagógica y la formación y capacitación docente. Transcurridos unos seis años hasta la fecha, cada uno de estos dominios empezó teniendo dinámicas locales y han terminado por tomar el cauce de una estrategia gubernamental nacional y centralizada, que ha restablecido la capacidad de control de las instituciones gubernamentales.

La política de austeridad implementada para los proyectos sociales por los cuadros tecnocráticos de los gobiernos latinoamericanos en los últimos años, están caracterizados por el constante recorte presupuestal y el marcado discurso funcionalista en respuesta a la recesión económica y a la crisis político social.

En México, la última política educativa del sexenio foxista está fundamentada en torno al discurso técnico-administrativo del costo – beneficio. Esto es, los modelos curriculares giran en torno a la mecanización, el control y la medición, pues ello promoverá el aprendizaje de competencias discretas y habilidades básicas. Los problemas político-sociales son vistos ahora como problemas técnico-administrativos, por lo tanto, tendrán respuestas administrativas con tintes político-sociales. El retiro incesante de los recursos para la educación y la redefinición del currículo en los términos pragmáticos e instrumentales venidos a menos son los puntos que han caracterizado la modernización educativa implementada por los últimos gobiernos.

Ahora bien, la evaluación no es sólo una tarea técnica sino que posee una naturaleza política puesto que tiene como finalidad contribuir a la toma de decisiones. La evaluación es principalmente un intento por conocer mejor determinados aspectos de la realidad social y educativa utilizando recursos científicos con la intención de alcanzar conclusiones que ayuden a la toma de decisiones, lo cual refiere claramente a la dimensión política de la actividad evaluativa.

Es interesante señalar respecto a este punto el papel alcanzado por la ciencia en este nuevo contexto ya que legitima las políticas a través de la evaluación. Se sustituye la coerción por la persuasión, esto es, las decisiones políticas son justificadas a través de los resultados de las evaluaciones; así, la evaluación adquiere una nueva función diferente a la técnica; es un valioso instrumento de información y control, por el que tanto gobiernos como ciudadanos muestra gran interés.

Desde el punto de vista social, es posible identificar diversas funciones de la evaluación en general son:

#### FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN

Funciones	Características
<b>La selección social</b>	Históricamente, y aún en la actualidad, la evaluación ha cumplido la función de dirigir mecanismos de selección y control social. Un ejemplo son los exámenes.
<b>Medir la calidad del sistema educativo, control del sistema</b>	<p>La tendencia actual entiende a la evaluación como una actividad política y administrativa, y es una parcela de las políticas sociales y administración pública en tanto el conjunto mismo de las políticas y los servicios públicos se han vuelto objeto de evaluación. Las causas de este fenómeno se deben a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Razones económicas y presupuestarias: contención del gasto público y prioridades en la asignación de recursos</li> <li>• Presión de la opinión pública (rendición de cuentas): Exigencia de transparencia, en armonía con los principios de una gestión democrática.</li> <li>• Consecuentemente, se produce un cambio en la administración pública, del modelo del control va legalidad se pasa a otro racional-burocrático, en donde se miden los resultados de las políticas propuestas.</li> </ul>
<b>Promoción, acreditación y certificación</b>	<p>Estas funciones, aun cuando pueden ser analizadas desde un punto de vista pedagógico, poseen también claras dimensiones sociales en tanto suponen, entre otros aspectos, la legitimación de competencias profesionales frente al resto de la sociedad.</p> <p>Desde el punto de vista estrictamente pedagógico, es posible identificar, siguiendo la enumeración que realiza De Ketele las siguientes funciones para la evaluación:<sup>109</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Certificación</i>: supone un balance respecto a objetivos terminales, los macro-objetivos que integran un número relativamente significativo de objetivos intermedios (micro-objetivos). Lo relevante en función de certificación se refiere particularmente a la integración. Por otra parte, la certificación es una decisión dicotómica en tanto ésta se otorga o no.</li> <li>b. <i>Clasificación en el interior de una población</i>: esta función se refiere a la realización de un balance de objetivos de perfeccionamiento (los que el maestro fija para aprovechar al máximo las capacidades de cada alumno)</li> <li>c. <i>Balance de objetivos intermedios</i>: esto supone promediar resultados</li> </ol>

<sup>109</sup> Véase DE KETELE, J Marie. Capítulo 2. *Evaluar para educar: ¿por qué?, ¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?, en: Observar para educar*. Visor, Madrid (1984) pp. 13-27 y 29-32

Funciones	Características
	<p>intermedios para obtener una valoración global, la cual debe pronunciarse respecto al éxito o el fracaso de todo el proceso.</p> <p>d. <i>Diagnóstico</i>: el objetivo es poder describir una situación para tomar decisiones de ajuste.</p> <p>e. <i>Clasificación</i>: el objetivo es establecer niveles para tomar decisiones respecto a la organización de la población en subgrupos. Estos subgrupos pueden responder a criterios de selección homogénea o heterogénea según el caso.</p> <p>f. <i>Selección</i>: supone un criterio de nivel mínimo requerido, y representa el típico sistema del “examen de ingreso”.</p> <p>g. <i>Predicción</i>: fundamentada en investigaciones previas postula la estabilidad de las condiciones en las que se ha realizado la observación valorativa,</p> <p>h. <i>Jerarquización</i>: supone el orden en que deben abordarse diferentes objetivos pedagógicos.</p>

Las políticas educativas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas de ese ámbito. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas educativas que sean necesarias para tal fin.

Con base en lo mencionado, el proceso amplio de la aplicación de las políticas educativas (es decir, contemplando sus cuatro grandes etapas, diseño, elaboración, implementación y evaluación), ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

En síntesis, una política educativa implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas y para obtener mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos a partir de decisiones tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

El análisis de políticas públicas es un proceso cíclico: definición del problema, selección de políticas, monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y redefinición del problema. La evaluación es usualmente considerada como la etapa de post-implementación, diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo

Los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son:

- Efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro,
- Adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público,
- Equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios.

Las políticas suelen y deben ser, en democracia, objeto de juicios por parte de la ciudadanía. La política educativa lo es de modo muy especial por diversas razones: su carácter prácticamente universal, su relación con el mundo de los valores, aspiraciones y expectativas, el hecho de tratarse de un proyecto colectivo, etc. Pero es importante que estos juicios se basen en evaluaciones lo más objetivas posibles.<sup>110</sup>

Una evaluación es, en cierto modo, un juicio hecho sobre un dato o conjunto de datos con referencia a determinados valores de referencia. La evaluación de la educación, si se postula como un elemento útil para la política y la administración de la educación, no puede apoyarse en prejuicios o posiciones ideológicas, sino que precisa de la existencia de un análisis científico de la realidad que se enjuicia a la luz de valores explícitos de referencia. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posibles. Dicho de otro modo, la evaluación puede considerarse como la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas educativas y del sistema educativo, tanto desde la perspectiva de un microenfoque -centrado en el aula o en el centro- como de un macroenfoque -centrado en los distintos niveles y modalidades y, también, en su conjunto-. Éste es el sentido que en el presente documento se atribuye a la evaluación de la educación.<sup>111</sup>

Las políticas de educación se arraigan tradicionalmente en la teoría del capital humano. Se afirma que la educación contribuye al desarrollo de un país asegurando, al conjunto de la población, una mejor formación de base (generalización de la enseñanza primaria o acceso a la enseñanza secundaria, según el grado de desarrollo alcanzado), formando las elites y distribuyendo los flujos escolares definidos según las necesidades económicas del país. El objetivo es claro y ampliamente admitido, incluso por los investigadores.<sup>112</sup>

La política educativa nacional promueve la participación de las autoridades, educadores y ciudadanos en la evaluación de los servicios, a fin de convertirla en una herramienta fundamental para el desarrollo y mejoramiento del sistema. En los últimos años se han hecho esfuerzos para realizar la evaluación de la política educativa aprovechando los resultados de las evaluaciones programático-presupuestales y del desempeño escolar, así como instrumentos diseñados ex profeso, gracias a los cuales se tiene una visión general del cumplimiento de la política educativa, sin embargo, esta evaluación aun no reúne los niveles de calidad y de amplitud deseable para ofrecer información que permita en el ámbito local, racionalizar el funcionamiento del sistema, oportuna y efectivamente y así poder, en el ámbito nacional, orientar la política educativa.<sup>113</sup>

Por parte del Estado, se dice que la educación bilingüe intercultural parte de la equidad y plena participación de las culturas indígenas en el proceso de aprendizaje y enseñanza reconociendo la diversidad y promoviendo el desarrollo de las tradiciones culturales como la utilización de recursos como la lengua para el aprendizaje. Sin embargo se le constriñe al ámbito rural porque

---

<sup>110</sup> TIANA Ferrer Alejandro. *Op, Cit.* p. 3

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> CHARLOT. *Op, Cit.* p. 73

<sup>113</sup> DELGADO Pérez, Pedro. "Evaluación". En *Revista Mexicana de Pedagogía*. Año. VIII. No. 34. marzo-abril. México, 1997, p. 4

se parte de la idea de que los indígenas viven en comunidades o reservas no pueden imaginarlos de otro modo. En este contexto la interculturalidad es entendida como relación igualitaria entre culturas diferentes, entre pueblos diferentes que construyen un proyecto común de coexistencia e interacción esto lleva al reconocimiento de pueblos con plenos derechos sobre recursos, sistema de justicia y el ejercicio de derechos en cuanto a formas de desarrollo, educación, salud, es decir, la autonomía.<sup>114</sup>

El gobierno mexicano ha intentado propiciar los elementos necesarios para el desarrollo educativo de este grupo, pero ¿cómo la educación intercultural se vuelve una demanda política? ¿De qué forma son retomadas en políticas, las necesidades reales educativas de los pueblos indígenas?

---

<sup>114</sup> TORRES y TENTI. *Op. Cit.*, p. 25

## CAPÍTULO III. LAS INSTANCIAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES

### 3.1 La Evaluación de Políticas Educativas Indígenas en México

En la historia del sistema educativo mexicano, las políticas de evaluación tienen un carácter reciente, no mayor a cuatro décadas. La sistematización de los esfuerzos, la mejora de su calidad, y la difusión de los resultados, son rasgos que sólo en la última década del siglo XX se han afianzado. Tres periodos se distinguen en este desarrollo:

1. El primero abarca las décadas de 1970 y 1980. A principios de 1970 la Secretaría de Educación Pública (SEP) mejoró y sistematizó significativamente la recolección de información censal para la construcción de estadísticas referidas a la educación nacional. Es también en este período cuando, en el ámbito de la SEP, se realizaron las primeras evaluaciones de aprendizajes en educación primaria.
2. El segundo periodo comprende la década de 1990. En esta etapa se implementó un amplio conjunto de instrumentos de evaluación de aprendizajes en primaria y secundaria, con diversos objetivos: desde la acreditación de niveles educativos y asignación de incentivos a maestros, hasta la evaluación de aprendizajes en sentido estricto. El proceso de federalización del sistema educativo marcó fuertemente el periodo, lo que incentivó el desarrollo de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) que integrara y coordinara las diversas iniciativas, incluyendo a las Áreas Estatales de Evaluación (AEE).<sup>115</sup>

Es notoria en esta década la preocupación por mejorar la calidad de los métodos de evaluación, así como por obtener información sobre los contextos culturales y organizacionales donde se desarrollan los aprendizajes. Las iniciativas más destacables son:

- a) la evaluación de los factores de Aprovechamiento Escolar y Preparación Profesional del Programa de Carrera Magisterial;
- b) la expansión y consolidación del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS);
- c) los exámenes de ingreso a la educación media superior y superior desarrollados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval);
- d) las evaluaciones de alumnos y escuelas desarrolladas en el marco de los programas educativos compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe);
- e) el programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP); y
- f) las pruebas de aprendizaje denominadas Estándares Nacionales de Español y Matemáticas.

Asimismo, en esta etapa se aplicaron en México las primeras pruebas de aprendizaje de carácter internacional:

---

<sup>115</sup> Denominación que reciben las dependencias evaluadoras del sistema educativo de cada entidad federativa.

- a) En 1995: *Third International Mathematics and Sciences Survey* (TIMSS, a cargo de la IEA);<sup>116</sup>
- b) En 1997: *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE, a cargo de la OREALC - UNESCO);<sup>117</sup>
- c) En 2000: *Programme for International Student Assessment* (PISA, a cargo de la OECD)<sup>118</sup>.

Sin duda, esto constituyó el comienzo de una experiencia muy importante para la mejora de las evaluaciones a nivel nacional.

3. El tercer periodo comienza en 2001, a partir de la asunción del gobierno foxista. Esta etapa se caracteriza por dos avances de importancia en relación a los periodos anteriores. En el terreno político, se confiere un papel estratégico a la evaluación de la educación, como elemento imprescindible para la planeación y la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa. En el ámbito institucional, se da un paso fundamental hacia la reestructuración de las instancias encargadas de la evaluación, a través de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)<sup>119</sup>.

Otras evaluaciones iniciadas en la década de 1990 se han continuado durante este periodo, mejorando progresivamente sus instrumentos y ampliando su cobertura. La SEP, a través de la Dirección General de Planeación y Programación (DGPyP)<sup>120</sup>, releva periódicamente las estadísticas básicas del sistema educativo en su conjunto.<sup>121</sup>

También se han continuado y mejorado los exámenes de Carrera Magisterial que realiza la DGEP, el IDANIS, las evaluaciones de los programas compensatorios del Conafe, y los exámenes aplicados por el Ceneval. Asimismo, se han instrumentado nuevas evaluaciones para abarcar otras áreas y programas del sistema, destacándose el fomento a la autoevaluación de las escuelas impulsado por la DGEP, la evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Instrumento Diagnóstico de Habilidades para la Iniciación a la Lecto-Escritura y a las Matemáticas (IDHILEM) en el nivel preescolar.

Existen diferentes niveles y perspectivas desde los cuales se ve a la evaluación. En su nivel más genérico o abstracto, evaluar supone la implantación de un cierto tipo de metodología que se caracteriza por tener una terminología propia, un conjunto de herramientas conceptuales y

---

<sup>116</sup> *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*

<sup>117</sup> *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.*

<sup>118</sup> *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).*

<sup>119</sup> Dicho Instituto ocupa actualmente un lugar central en el Sistema Nacional de Evaluación, desarrollando nuevas pruebas nacionales de aprendizajes en educación básica, y participando en la aplicación las pruebas internacionales. También toma a su cargo el desarrollo de un sistema nacional de indicadores, y la realización de investigaciones a partir de los resultados de las pruebas. Al mismo tiempo, difunde los resultados a través de diversos medios. Esta tarea ha requerido de la colaboración de múltiples instituciones, entre ellas las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) y diversas dependencias de la Secretaría de Educación Pública.

<sup>120</sup> Anteriormente, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP).

<sup>121</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (INEE) *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México.* México, 2004, p. 22

analíticas específicas, y unos procesos, fases y procedimientos del mismo, de manera específica.

En su nivel más concreto, evaluar implica la aplicación de aquel modelo o metodología de intervención capaz de producir información válida y confiable que permita el establecimiento de juicios sobre el qué y el cómo de los logros de una determinada actuación.

En este trabajo se considera entender al Sistema Educativo como una política pública, como el conjunto de decisiones que en materia educativa que asume el gobierno para resolver ciertas situaciones que se consideran problemáticas.

La política educativa –al igual que cualquier tipo de política- enfrenta a través de sus diferentes programas y proyectos diferentes momentos expresados no en forma cronológica, sino como un ordenamiento analítico. Estos momentos se expresan en la identificación de la problemática que requiere acción pública a través de diagnósticos y estudios; el diseño de las políticas; la implementación y la evaluación de las mismas.

En el caso de las políticas educativas indígenas, es necesario reconocer como lo señala el Artículo 4º Constitucional, la existencia de los pueblos indígenas en el territorio mexicano representa, en buena medida, la base fundamental de la diversidad cultural y pluriétnica de la nación. En la primera década del siglo XXI, la presencia indígena en México, se expresa en más de diez millones de personas que se distribuyen, básicamente, en 24 estados de la República, en los cuales se concentran sus asentamientos. Esta población se integra en 62 grupos étnicos y habla al menos 80 lenguas y variantes dialectales.<sup>122</sup>

Ante este panorama, los contenidos de los Artículos 3º y 4º Constitucionales, la Ley General de Educación y los diferentes programas en las diferentes propuestas de política educativa de los últimos sexenios, intentan establecer el compromiso del Estado Mexicano de desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional aliente la defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños; y proceda con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico.

La inserción de México en el sistema internacional de mercados ha mostrado cómo las políticas económicas tienen que avanzar en consonancia con las políticas supranacionales establecidas en el bloque al que se pertenece: TLC, Mercosur, Unión Europea, lo que sin duda ha relajado el imperativo de construir una identidad nacional distintiva. Esto es consecuencia del cambio en la función asignada al Estado: en el proyecto nacionalista éste era visto como el aparato político de un pueblo, de una nación. En el actual proyecto liberal, la función principal del Estado es la de ser garante del marco legal equitativo para regular las actividades de los individuos y los diversos sectores de la sociedad.

No es casualidad que haya sido precisamente en esta nueva etapa liberal cuando se introdujeron modificaciones legislativas de gran trascendencia. En particular la agenda al

---

<sup>122</sup> SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). *La educación para los pueblos indígenas de México. Acción educativa en las áreas indígenas*. Dirección General de Educación Indígena. Subsecretaría de Educación Básica y Normal. México, 2000, p. 15.

Artículo 40 Constitucional (1992) en la que se reconoce el carácter multicultural y multilingüe de la nación, lo que significa que, constitucionalmente, se puede ser mexicano e indígena al mismo tiempo.

La educación está llamada a contribuir y hacer su aportación, consciente de la complejidad de esta problemática y de que afecta a los distintos espacios y niveles de la vida personal y social. En esta perspectiva, como consecuencia de los problemas planteados por los conflictos entre dos o más culturas que coexisten en el mismo tejido social, se está desarrollando con fuerza la educación intercultural, enfoque que surge en la década de los setenta. La educación a principios de este siglo XXI, está llamada a avanzar con creatividad en esta perspectiva, contribuyendo así para que las siguientes décadas de este siglo permitan favorecer un mundo plural, en el que todos se sientan ciudadanos y actores sociales.

En la actualidad, en el discurso educativo se hace especial referencia a la importancia de considerar y dar respuesta a las necesidades derivadas de la diversidad cultural. Sin embargo, el término “diversidad cultural”, es utilizado con diferentes significados y desde diferentes perspectivas además de que adquiere sentidos distintos en los variados contextos y ámbitos de aplicación. Si se hace referencia a la diversidad cultural, ésta puede ser entendida como una construcción social e históricamente determinada, por lo que para realizar un acercamiento a su comprensión y a sus implicaciones en el campo de la educación, se hace necesaria una revisión del contexto actual en el cual se desarrollan los procesos sociales y culturales y de las perspectivas futuras de estos procesos en la región.

A continuación, se realizará un acercamiento a algunas instancias nacionales que trabajan con las políticas educativas indígenas o si realizan algún tipo de evaluación de éstas, considerando que esta parte se complementará con el capítulo IV, la parte que viven y trabajan algunos especialistas en el análisis de políticas educativas indígenas o en educación indígena.

### **3.2. Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP)**

La Dirección General de Evaluación de Políticas es la unidad administrativa adscrita a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública, la cual incide en la mejora de la calidad de la educación y el fortalecimiento de la cultura de la evaluación en México, por desarrollar estudios evaluativos pertinentes y rigurosos, cuyos resultados proveen de información oportuna a las autoridades educativas para la evaluación del cumplimiento e impacto de la política educativa, la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad.<sup>123</sup>

Tiene como misión el contribuir al fortalecimiento de la cultura de evaluación y la mejora de la calidad de la educación mediante la evaluación del cumplimiento e impacto de la política educativa; la conceptualización, desarrollo y, en su caso, aplicación, análisis y difusión de estudios evaluativos, así como la participación en evaluaciones nacionales e internacionales, con el fin de proporcionar información pertinente y oportuna a las autoridades educativas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad. Su objetivo principal es

---

<sup>123</sup> Véase la página web de la Secretaría de Educación Pública <http://www.sep.sepe.gob.mx>

desarrollar evaluaciones válidas y confiables para proveer de información pertinente y oportuna a las autoridades educativas federales y estatales.

Las funciones administrativas de esta dirección son:

- Evaluar de manera sistemática y permanente, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y las entidades especializadas competentes, el desarrollo del sistema educativo nacional, el cumplimiento de las políticas, objetivos, programas, proyectos, actividades y compromisos establecidos en el Programa Nacional de Educación, así como el impacto de los mismos;
- Desarrollar y coordinar con las unidades administrativas y las instancias especializadas competentes, mecanismos de evaluación de la calidad y eficacia del sistema educativo nacional;
- Evaluar la correcta inversión de recursos públicos que haga la Secretaría, así como los resultados de las políticas y actividades a los que hayan sido asignados y, en su caso, proponer las medidas correctivas conducentes;
- Proponer, en coordinación con las instancias competentes, la política nacional de evaluación educativa;
- Contribuir al desarrollo y coordinación del sistema nacional de evaluación Educativa;
- Proponer, en coordinación con las instancias que correspondan, la política de participación nacional en los programas y estudios de carácter internacional orientados a la determinación y uso de información estadística y de indicadores educativos;
- Analizar, en coordinación con las autoridades educativas locales, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las demás instancias especializadas y unidades administrativas competentes, los criterios para la evaluación de los programas educativos, los procedimientos e instrumentos necesarios a fin de obtener los parámetros que permitan valorar el rendimiento escolar individual, por materia, grado, nivel y tipo educativo, así como el correspondiente al desempeño docente, contribuyendo, en caso necesario, a su desarrollo y aplicación;
- Proponer, en coordinación con las entidades especializadas y las unidades administrativas competentes, los lineamientos generales de evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar, y
- Proponer las políticas, prioridades, programas y medidas de acción de carácter estratégico que pudieran derivarse de la evaluación del desarrollo educativo nacional, incluyendo las relativas al financiamiento, la certificación y acreditación de la calidad y la búsqueda de alternativas de educación continua y no escolarizada.

### 3.2.1 El Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE) <sup>124</sup>

La importancia de los retos que supone el cumplimiento de un Programa nacional de educación durante el sexenio, en este caso los dos sexenios de esta primer década del siglo XXI, aunado a la dimensión de la tarea por realizar, condujeron al planteamiento de algunas interrogantes relacionadas con la valoración e información de sus resultados.

- ¿Cómo saber si avanzó con lo planeado?
- ¿Cómo decidirse las acciones de mejora continua y de aseguramiento de la calidad del sistema, en sus diferentes ámbitos?
- ¿Cómo aprovechar la experiencia en planeación, evaluación e información que tiene el sistema?
- ¿Cómo implementar mecanismos eficaces que correspondan con el enfoque renovado del Programa y con el compromiso social de participación y rendición de cuentas?

En el marco de los objetivos, líneas de acción y metas que se establecieron para el Programa Nacional de Educación 2001 – 2006, el Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE), se crea para responder a la necesidad de fortalecer la cultura de la evaluación y el ejercicio de rendición de cuentas, con base en la participación y compromiso responsable de todos los actores del que hacer educativo.

Entre las innovaciones de este Programa se debe resaltar su apertura para adecuarse a las condiciones cambiantes del entorno, ya que se reconoce como una propuesta que requiere de actualización a partir de las experiencias acumuladas y la información que su aplicación genere.

El SEPE tiene como objetivos centrales contar con información relevante que permita conocer sistemática y oportunamente el avance y resultados, de la consecución del Programa Nacional de Educación 2001 – 2006 (ProNae), además de optar elementos para consolidar o reorientar la política educativa. De acuerdo con el nuevo enfoque y la perspectiva delineada para 2025 en el Programa, el SEPE pretende ser un instrumento eficiente y útil que modifique los esquemas tradicionales de evaluación y fortalezca la experiencia acumulada por el sector educativo; su construcción y desarrollo tendrán como condición fundamental la participación de todos los actores y habrán de sustentarse en la aplicación de una metodología consistente y herramientas informáticas de punta. La evaluación será un proceso dinámico que en correspondencia con el ProNae integra tres dimensiones: educativa, transversal y programática.<sup>125</sup>

La primera dimensión, comprende a los factores, acciones e individuos que intervienen en la práctica cotidiana de cada tipo o modalidad educativa, asumiendo que el salón de clase la escuela constituyen el núcleo básico del Sistema Educativo Nacional. La dimensión transversal, equiparada con los ejes rectores de la política educativa, se refiere a la equidad, la calidad y la

---

<sup>124</sup> Secretaría de Educación Pública SEP. *El Sistema de Evaluación de la Política Educativa*. Subsecretaría de Planeación y Coordinación Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Coordinación General del Sistema de Evaluación de la Política. México, 2003, p. 4.

<sup>125</sup> Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE) Historia 2001-2006*. México, 2006, p. 5.

gestión que deben estar presentes en la implementación y resultados de todas las acciones propuestas para modificar la estructura que organiza el contenido del ProNae.

Con base en una metodología flexible e integradora, apoyada por muy diversas técnicas e instrumentos de análisis y evaluación, se desarrolló un sistema orientado hacia la búsqueda de elementos que apoyaran la transformación de la realidad educativa y contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiados. En congruencia con su estrategia metodológica, *el SEPE será un proceso permanente que comprende las tres fases de desarrollo del ProNae: Planeación, Ejecución y Finalización, cada etapa estará apoyado por tipos específicos de evaluación y por diversos instrumentos. La etapa de Planeación, se denomina evaluación ex ante y permite valorar la utilidad política e institucional del Programa, además de apoyar la priorización de componentes que implican mejor inversión social.*<sup>126</sup>

La etapa de *Ejecución* utilizará para su implementación el monitoreo y los estudios especiales. El monitoreo, permitirá el seguimiento y el análisis permanente del cumplimiento de compromisos, parciales y finales, así como la detección permanente de desviaciones para realizar ajustes oportunos, en el corto, mediano y largo plazos. Los estudios especiales, tendrán un carácter complementario y apoyarán la profundización de la evaluación en temas específicos, o se orientarán a la detección de la opinión de los beneficiarios.

La etapa de *Finalización* del ProNae, se basará en la información de resultados finales y en los estudios de impacto, a fin de delimitar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, e identificar el grado de modificación de la realidad educativa y de las condiciones de vida de los beneficiarios, durante el periodo 2001 - 2006.<sup>127</sup>

El trabajo colectivo, expresado en la participación de las autoridades educativas, distintas instancias y equipos técnicos, sería el factor de impulso para la evolución del SEPE y la condición indispensable para el logro de importantes aprendizajes. Para cada actor involucrado, el SEPE habría de traducirse en una información eficaz para apoyar, mediante sus distintas etapas y productos, la toma de decisiones, la reorientación o complementación de acciones y la focalización de puntos críticos que demanden urgente atención. En esta forma, el SEPE habría de aportar:<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibidem.* p. 7.

<sup>127</sup> Al inicio del sexenio del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), el portal sufrió modificaciones de acceso y difusión de resultados, y sólo el portal permite observar características generales. Septiembre de 2010.

<sup>128</sup> Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Marco Conceptual y Metodológico*. México, 2006, p. 7.

**APORTACIONES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA (SEPE)**

INVOLUCRADOS	APORTACIONES
<p><b>A las autoridades educativas:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una visión integral sobre las modificaciones cualitativas y cuantitativas del escenario educativo 2001 y los avances, contribuciones y puntos críticos para el logro del escenario deseable 2025.</li> <li>• Información sobre la concertación, participación y respuesta oportuna de los ejecutorios del ProNae, a nivel nacional, central y por entidad federativa.</li> <li>• Los resultados periódicos y sistematizados de la consecución del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, globales, por área responsable o institución y por entidad federativa</li> <li>• Información global y específica sobre el cumplimiento de los objetivos, y metas propuestas por el ProNae para los distintos ámbitos niveles, tipos y modalidades del Sistema Educativo Nacional.</li> <li>• Información sobre las reformas de la gestión institucional y de las escuelas; y sobre los resultados de la tarea educativa, correspondientes a cada tipo, nivel y modalidad del Sistema Educativo Nacional.</li> <li>• Información para fortalecer la cultura de la evaluación y fomentar la práctica de rendición de cuentas en distintas instancias y personas.</li> </ul>
<p><b>A la comunidad escolar: maestros, estudiantes, personal administrativo de las escuelas, padres de familia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información diferenciada y con el uso de distintos medios sobre la consecución del ProNae.</li> <li>• Información sobre los resultados de la tarea educativa y sobre la reforma de la gestión de las escuelas.</li> <li>• Elementos para la constitución de instancias y organización de tiempos y espacios para la rendición de cuentas del sector educativa y la participación e intercambio de opiniones con los integrantes de la comunidad educativa.</li> </ul>
<p><b>Autoridades educativas y equipos técnicos de las entidades del país:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre los avances, contribuciones y puntos críticos en las modificaciones de la realidad educativa de cada entidad, en relación con el avance hacia el escenario 2025 para el sector educativo y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria.</li> <li>• Información para establecer comparaciones con los resultados globales del Sistema Educativo Nacional ubicar las modificaciones al escenario educativo de 2001, correspondientes a la entidad.</li> <li>• Los resultados periódicos y sistematizados de la consecución del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, nacionales y por entidad federativa.</li> <li>• Información nacional y por entidad, sobre el cumplimiento de los objetivos, líneas de acción y metas propuestas por el ProNae para los distintos ámbitos, niveles, tipos y modalidades del Sistema Educativo Nacional.</li> <li>• Información sobre las reformas de la gestión institucional y de las escuelas y sobre los resultados de la tarea educativa en cada tipo, nivel y modalidad educativa, Atendidas por la entidad.</li> <li>• Elementos para fortalecer la cultura de la evaluación en el sector educativo estatal y fomentar la participación social y la práctica de rendición de cuentas en distintas instancias, instituciones y personas</li> <li>• Información sobre los avances en la construcción del SEPE y asesoría técnica para el diseño e implementación de un Sistema de Evaluación</li> </ul>

INVOLUCRADOS	APORTACIONES
	<p>Estatal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A la sociedad en general: Información relevante y puntual, con el uso de distintos medios, sobre la consecución del Programa -Nacional de Educación 2001 - 2006.</li> <li>• Información sobre la transformación educativa del país, en el periodo 2001- 2006, los resultados en la atención de los principales problemas de la educación pública y el impacto logrado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria.</li> </ul>
<p><b>La Coordinación del Sistema de Evaluación de la Política Educativa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Subsecretaría de Planeación y Coordinación, de la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto decidió, al inicio del presente año, la creación de una Coordinación General como responsable del Sistema.</li> <li>• La Coordinación General del Sistema de Evaluación de la Política Educativa SEPE, tiene los siguientes propósitos: - Coordinar la construcción, la operación y la consolidación de una estrategia sistemática evaluación y actualización del Programa Nacional de Educación 2001-2006, que habrán de realizar las instancias federales y las entidades del país.</li> <li>• Contribuir con la información obtenida a la rendición de cuentas sobre los resultados de la tarea educativa y la gestión de los diferentes tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional, a sus beneficiarios personas e instancias involucradas y sociedad en su conjunto</li> <li>• Impulsar y concertar la participación de los diferentes actores (instancias federales y entidades) que realizan el trabajo educativo, en todas las etapas de desarrollo del Sistema, (construcción, monitoreo, informes de resultados y actualización de la estrategia)</li> <li>• Fortalecer la planeación y la evaluación para convertirlas en medios indispensables para la mejora de la gestión institucional y del trabajo educativo de los diferentes tipos y niveles de la educación pública.</li> <li>• Aprovechar la experiencia y resultados de los sistemas de información educativa, federal y de las entidades.</li> <li>• Proponer la aplicación de una metodología novedosa que articule los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones educativas, bajo el enfoque de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados.</li> <li>• Proponer criterios técnicos, herramientas y esquemas de trabajo colectivo que fortalezcan la experiencia federal y de las entidades, para la obtención de información cuantitativa y cualitativa sobre la gestión de las escuelas, los subsistemas. el Sistema Educativo y sobre la tarea educativa.</li> <li>• Fomentar el aprendizaje colectivo y la aplicación de los resultados en la mejora continua y el aseguramiento de la calidad del Sistema Educativo Nacional.</li> <li>• Contribuir al rediseño del Sistema Nacional de Información de la Educación. con la revisión y ajuste del Sistema Nacional de indicadores Educativos.</li> </ul>

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Marco Conceptual y Metodológico*. México, 2006, pp. 8-10.

### 3.2.2. La metodología de la gestión integral para programas sociales orientada a resultados.

El Sistema de Evaluación de la política Educativa (SEPE), tiene como objetivo central: proporcionar información sobre los resultados de la consecución del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006 (ProNae), mediante una estrategia de evaluación dinámica y flexible que se apoya en el uso de distintos enfoques y múltiples herramientas, a fin de formular y contestar preguntas precisas sobre diversos aspectos y ámbitos de la política educativa vigente.

La estrategia de evaluación procede de la metodología de la UNESCO denominada *Gestión Integral de Programas Sociales Orientados a Resultados* que ha sido utilizada con éxito en programas de gestión de las políticas sociales de varios países de América Latina; también tiene como fin facilitar herramientas, instrumentos y criterios para el diseño y la ejecución de evaluaciones de las acciones sociales, para contribuir a alcanzar una adecuada coordinación inter e interinstitucional de las entidades y organismos que son responsables de las acciones de los programas sociales.<sup>129</sup>

En esta metodología se entiende por programa social al conjunto coherente de acciones destinadas a transformar la situación inicial de una población determinada y mejorar sus condiciones de vida. La Gestión Integral de un programa social es un proceso permanente e integral que comprende la planificación la ejecución y la evaluación de las acciones de ese programa, destinadas a generar resultados eficaces, eficientes y de calidad, que transformen las condiciones de vida de la población beneficiaria.

Es un proceso permanente, porque la gestión es el desarrollo completo de toda una vida del programa social, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa haya generado en la población beneficiaria. Tiene un carácter integral que se verifica en el desarrollo y la relación continúa de los tres procesos de la gestión de un programa: la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones implementadas para transformar un problema social determinado.

Se orienta a lograr resultados, pues la finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad los problemas específicos de las poblaciones del país, por lo tanto la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que transformen, efectivamente, esos problemas. Es un proceso dinámico que requiere en forma continua y permanente la identificación, el análisis y el desarrollo de todos los aspectos de la gestión, es un proceso que siempre se está haciendo y generando, durante toda la vida del programa social.<sup>130</sup>

En el marco de esta metodología, para el Sistema de Evaluación de la Política Educativa, el ProNae representa un programa social, al cual se aplican las características descritas. Asimismo, a condición fundamental para el desarrollo de esta estrategia es la identificación y consolidación de un equipo de trabajo, toda vez que la gestión del programa es un proceso participativo que requiere la concertación y el consenso de los actores e instancias involucradas.

---

<sup>129</sup> Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. *Op. Cit*, p. 8.

<sup>130</sup> *Ídem*.

El equipo de trabajo del SEPE se constituye por representantes de las instancias centrales estatales, quienes suman esfuerzos y comparten objetivos comunes para la búsqueda de resultados que modifiquen en la problemática educativa actual.

### 3.2.3 El proceso de evaluación en el SEPE

El SEPE debe proporcionar información puntual y periódica sobre los resultados de la evaluación del cumplimiento de la política educativa de la presente administración; con lo anterior se pretendía consolidar y enriquecer con otras técnicas y herramientas que fomenten el aprendizaje colectivo y fortaleciendo la cultura de la evaluación y el ejercicio de rendición de cuentas.

Con base, en la estrategia metodológica antes señalada, la consecución del ProNae es un ejercicio evaluativo en el que se articulan tres etapas: planeación ejecución y finalización; para el desarrollo de cada una de ellas, es necesario delimitar y diferenciar las siguientes características: el objeto de evaluación; la selección de procedimientos y herramientas; la recopilación y sistematización de la información; los sujetos e instancias participantes, los destinatarios; la construcción de los juicios de valor; el contenido de los informes de resultados y la utilización y difusión de estos resultados.

En esta forma, para la etapa de *planeación* cuyo producto es el documento técnico, con carácter público, que contiene la política educativa (ProNae), la evaluación se centró en el grado de viabilidad de la política educativa y se realizó mediante la consulta a los funcionarios, los especialistas y las diversas personas que participaron en su elaboración, Para la etapa correspondiente a la *ejecución*, compuesta por las fases de monitoreo y estudios especiales, la evaluación enfoca la política educativa vigente, su aplicación concreta, la dinámica de desarrollo social, los avances y los resultados parciales en las transformaciones propuestas por Programa Sectorial.

Es una etapa cuyo desarrollo se basa en la participación de distintos individuos, instancias e instituciones, a nivel central y estatal, a fin de obtener información periódica sobre múltiples aspectos que atienden al interés de los diferentes destinatarios (autoridades educativas, maestros alumnos, padres de familia, sector laboral, especialistas y sociedad en general) además de fomentar la cultura de la evaluación y la práctica de rendición de cuentas.

La etapa de *finalización*, corresponde al balance final de resultados en la consecución y el impacto del ProNae, vistos, tanto en la aplicación de la política para modificar la problemática descrita en el diagnóstico, como en la contribución para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria. Es la etapa con mayor grado de complejidad y complementariedad en los procedimientos y herramientas para la evaluación, ya que supone la integración de toda la información, la comparación de los resultados con el escenario inicial (líneas de base) descrito en el ProNae y la emisión de juicios de valor con un enfoque globalizador que interrelacionará y sintetizará los resultados cuantitativos y cualitativos de las diferentes etapas de la gestión integral.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibidem.* p. 10.

A efecto de que la estrategia de evaluación se desarrolle en forma sistemática, en todas sus etapas, la estructura programática que organiza el contenido del ProNae constituye un referente formal, énfasis inicial en las metas que son para todos los ámbitos educativos los resultados a alcanzar en el horizonte mediano de 5 años y en la prospectiva delineada hacia el 2025. En las etapas subsecuentes de desarrollo del SEPE, los objetivos particulares los objetivos estratégicos, complementarán este referente fundamental para apoyar la recopilación e integración de la información que apoya el proceso de evaluación.

Las metas son las acciones a desarrollar, su avance y los resultados obtenidos, en periodos de tiempo determinados, apoyarán la observación y el conocimiento básico de la realidad educativa que se pretende transformar de acuerdo con el contenido del Programa Sectorial.

En una primera etapa, cada meta del ProNae fundamentará la identificación o construcción de indicadores educativos, que apoyen y sistematicen la recopilación de información; en etapas posteriores, la construcción de indicadores para los objetivos particulares y específicos, complementará el análisis y la valoración sobre el cumplimiento de la política educativa, mostrará el nivel de logro de los cambios esperados o permitirá detectar algunos problemas cuya persistencia acusa la implementación de acciones distintas o adicionales.

El SEPE supone la utilización de todos aquellos indicadores existentes que resultan factibles y pertinentes, pero, además, con base en su enfoque metodológico, propone modificar los que así lo requieran y construir nuevos indicadores que aporten y enriquezcan los procesos de planeación y evaluación que requiere el desarrollo del Programa Nacional de Educación 2001 – 2006.

Todas las etapas de desarrollo del SEPE, se basan en el trabajo comprometido de todos los involucrados, de ahí: que la selección y/o construcción de indicadores educativos, sea una labor a realizar por muy diversas personas en todo el país, lo cual fundamenta la conveniencia de propiciar un lenguaje común que oriente la tarea y facilite los resultados.

Al respecto, la Coordinación del SEPE ha elaborado la siguiente propuesta de criterios técnicos, con el propósito de orientar el análisis colectivo y obtener acuerdos puntuales que unifiquen las distintas ópticas y procedimientos que se utilizan en la identificación, selección construcción de indicadores educativos.

El punto de partida es el reconocimiento de la existencia, en la investigación evaluativa, de una pluralidad metodológica que produce diferentes posiciones frente al tema de los indicadores, su construcción y aplicación. En ese sentido, conviene subrayar que el SEPE esto orientado por un enfoque metodológico integrador en el que se asume, como criterio central, la necesidad de obtener acuerdos que deriven en un lenguaje común, aceptado por los individuos participantes y difundido entre las instituciones e instancias involucradas.

### 3.2.4 Criterios técnicos para la construcción de indicadores

En general, los indicadores son los datos o señales que delimitan la recolección de información para identificar las características, el comportamiento y los cambios en una variable (por ejemplo los objetivos y metas del ProNae), por lo tanto, apoyan la observación, medición y verificación de los cambios cuantitativos (aumento, disminución) y cualitativos (positivos, negativos, ámbito, nivel, dimensión o aspecto) que presenta, en determinado momento, una variable.<sup>132</sup>

Los indicadores son elementos o unidades de conocimiento con contenido cuantitativo o cualitativo que aportan información fundamental para establecer las relaciones y las comparaciones en que se basan los juicios evaluativos. En la metodología que aplica el SEPE, los indicadores tienen un importante lugar, además de su utilidad como herramienta metodológica, su selección, construcción y posible modificación pues deberían ser resultado del consenso entre los individuos e instancias involucradas, a fin de expresar un código compartido y aplicarse para una finalidad convenida colectivamente.<sup>133</sup>

Asimismo, la selección construcción de indicadores estaba directamente relacionada con cada, una de las metas, objetivos particulares y objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación 2001 – 2006, además de articularse con toda la estructura del Programa, con base en una red de interacciones y desagregaciones de los componentes programáticos que dan coherencia y sentido al documento sectorial. Cabe recordar que el Sistema Educativo Nacional, cuenta con diversas fuentes de información, como por ejemplo los denominados indicadores históricos (cobertura, eficiencia terminal, aprobación, deserción etc.), que pueden utilizarse como tales, o bien convertirse en insumos para la construcción de otros indicadores que se incorporan en atención a las necesidades de información sobre el cumplimiento y avances en la consecución del ProNae.<sup>134</sup>

Durante la construcción del SEPE, se consideró necesario elaborar instrumentos para obtener información que ya existe en el Sistema Educativo, pero que no ha sido sistematizada. Estos instrumentos pueden ser muy diversos: censos, encuestas, entrevistas, análisis de documentos, etc.; la selección y/o elaboración dependen de la creatividad de las personas e instituciones y de las necesidades de información; para la construcción de indicadores, la metodología que orienta al SEPE propone el procedimiento que a continuación se describe.

---

<sup>132</sup> Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Formulación de indicadores y modelo de seguimiento*. México, 2004, 77 pp.

<sup>133</sup> De acuerdo con el enfoque metodológico del SEPE, los indicadores se expresan con enunciados que confieren sujeto, verbo y predicado, la construcción supone una dinámica de trabajo colectivo que inicia con la identificación de las palabras clave que contienen las metas y objetivos particulares del ProNae. Una vez seleccionadas estas palabras, se delimita un significado que sea producto del consenso entre los participantes. Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>134</sup> Véase otro documento rector: Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Criterios para el seguimiento de inversión de los recursos de las políticas educativas del Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, 2006, p 12.

### PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS

PASOS	TAREAS
1. Elección de una meta del ProNae para construir el indicador. Meta del ProNae.	"Lograr que en 2006 la matrícula escolarizada de técnico superior universitario y licenciatura represente una tasa de atención de 28% del grupo de edad 19-23 años".
2. Identificar y enlistar las palabras clave contenidas en la Meta Matrícula escolarizada.	Grupo de edad 19-23 años
3. Construir, mediante el acuerdo grupal, un significado para las palabras clave identificadas.	Matrícula escolarizada.- Alumnos inscritos en las modalidades técnico superior universitario y licenciatura Grupo de edad -19-23 años.- Población que se encuentra en el rango de edad de 19 a 23 años
4. Relacionar los significados acordados para cada palabra clave y construir el enunciado, cuantitativo o cualitativo que expresará al indicador. <sup>135</sup>	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador simple</i>: número de alumnos inscritos en las modalidades técnico superior universitario licenciatura por entidad federativa</li> <li>• <i>Indicador complejo</i>: número de alumnos inscritos en las modalidades técnico superior universitario y licenciatura/Población total que se encuentra en el rango de edad de 19 a 23 años.</li> </ul>

#### 3.2.5 Criterios Generales para el análisis de los indicadores

Los indicadores seleccionados o contruidos por las diferentes personas e instancias que participan en el SEPE deben ser herramientas técnicas útiles para apoyar el proceso de evaluación del avance o logro (cuantitativo o cualitativo) de las metas del ProNae, para lograrlo, de acuerdo con el enfoque de evaluación utilizado los indicadores deben contener en su estructura los atributos característicos que se describen en los siguientes cuatro criterios:<sup>136</sup>

1. Pertinencia (Relativo, referente) un indicador debe permitir la medición cuantitativa (cifra, índice, porcentaje) o cualitativa (atributos) del problema o acción referidas en la meta.
2. Sensibilidad (Perceptible, manifiesto) un indicador debe permitir la observación de los cambios de la información, en el tiempo, así como la recolección de información periódica para apoyar la medición cuantitativa o cualitativa de los avances de las metas.

<sup>135</sup> Conviene señalar que para una misma meta del ProNae es factible construir más de un indicador, a efecto de apoyar la medición sobre el avance o resultado; asimismo, para algunas metas, en función de su contenido, la construcción del indicador es un ejercicio de derivación directa, mientras que otras metas implican analizar el significado y alcance de su contenido, a efecto de construir los indicadores necesarios. *Ibid.* p. 14.

<sup>136</sup> Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Criterios para el seguimiento de inversión de los recursos de las políticas educativas del Programa Nacional de Educación 2001-2006.* México, 2006, 32 pp.

3. Relevancia (Sobresaliente, significativa) un indicador debe aportar información útil e importante sobre el comportamiento (positivo o negativo) de las metas, a fin establecer relaciones y comparaciones cuantitativas o cualitativas que fundamenten la toma de decisiones, para modificar el contenido o los periodos de realización.
4. Viabilidad (Probabilidad, posibilidad de efectuarse) un indicador debe considerar la posibilidad de localización y acceso (fuente, tiempo y costo) de la información.

Con base en la correspondencia directa entre los indicadores y las metas del Programa Nacional de Educación 2001 – 2006 (ProNae), la metodología para la evaluación propone utilizar tres tipos de indicadores:

INDICADORES	CARACTERÍSTICAS
<b>Resultado</b>	<p>Proporcionan información, fundamentalmente cuantitativa (qué y cuánto) sobre el logro de la acción o situación que plantea la meta y están vinculados con el periodo o fecha establecida para obtener dicho logro. A continuación se describe un ejemplo de este tipo de indicador y su relación con una meta del ProNae.</p> <p>Ejemplo:</p> <p>Meta Integrar un modelo de educación básica para la población infantil migrante mediante el cual se brindarán servicios de educación primaria en 2006 a todos los niños y niñas de hijos de jornalero migrantes.<sup>137</sup></p> <p>Como puede observarse, la meta establece el cumplimiento de dos acciones, por lo cual, deben seleccionarse o construirse al menos dos indicadores que permitan identificar el avance y el logro respectivo.</p> <p>Ejemplo: Indicador de resultado de la primera acción: nuevo modelo de educación básica para la atención de la población infantil migrante. Indicador de resultado de la segunda acción: Hijos de jornaleros agrícolas migrantes que reciben educación primaria con el nuevo modelo de educación básica en el país / Total de hijos de jornaleros agrícolas migrantes del país.</p>
<b>Proceso</b>	<p>Proporcionan información esencialmente cualitativa (cómo) sobre las actividades que se realizan para cumplir la meta; se construyen o seleccionan con base en la información que se desea obtener, añadir o profundizar sobre el proceso de obtención de los resultados de la acción o situación que plantea la meta. A continuación se muestra un ejemplo de indicadores de proceso que ilustra las variaciones en la información.</p> <p>Meta A partir del 2002 producir materiales y realizar campañas de difusión sobre los derechos de las familias en la educación básica, con la participación de las autoridades educativas estatales y las organizaciones de padres de familia.<sup>138</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador de proceso simple:</i> Número de autoridades educativas que, se involucran en la puesta en marcha de la campaña de difusión sobre</li> </ul>

<sup>137</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. México, 2001, p. 132.

<sup>138</sup> *Ibidem.* p. 156.

INDICADORES	CARACTERÍSTICAS
	<p>producción de materiales. Indicador de proceso simple: Número de autoridades educativas que directamente dan a conocer la existencia y utilidad de los materiales sobre derechos de las familias de educación básica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador de proceso complejo:</i> Número de campañas en las que participaron las organizaciones de padres de familia 7 total de campañas de difusión sobre los derechos de las familias</li> </ul>
<b>Impacto</b>	Proporcionar información, a mediano y largo plazos, sobre las modificaciones a la problemática que dio origen al diseño del programa social, en este caso, el ProNae.

Con base en la política educativa, los objetivos y metas del programa sectorial deberán convertirse, a lo largo del período 2001-2006, en acciones concretas que modifiquen la problemática educativa y representen un avance hacia el logro del escenario educativo previsto para el 2025, además de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Al respecto, se propone el uso de dos tipos de indicadores de impacto:

- Los del sistema educativo, que apoyarán la evaluación de la etapa de finalización del ProNae, incluyendo el balance integral sobre su consecución y los resultados obtenidos en la modificación de la problemática educativa.
- Los de impacto social, que apoyarán la evaluación sobre las contribuciones para modificar las condiciones, de vida de los beneficiarios.

A continuación se ejemplifican ambos tipos de indicador de impacto:

TIPO DE INDICADOR	IMPACTO
<b>Impacto educativo</b>	<p>Objetivo Particular del ProNae</p> <p>Promover la autoevaluación del sistema y de los planteles de educación básica.<sup>139</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Indicador simple:</i> Número de planteles que realizaron la autoevaluación a través de un mecanismo para analizar su situación.</li> <li>• <i>Indicador complejo:</i> Número de planteles que realizaron la autoevaluación a través de un mecanismo de análisis de su situación total de planteles.</li> <li>• <i>Indicador complejo:</i> Número de planteles que implementaron mejoras como resultado de la autoevaluación, número de planteles que realizaron la autoevaluación a través de un mecanismo de análisis de su situación.</li> </ul>

<sup>139</sup> Ídem.

TIPO DE INDICADOR	IMPACTO
<p><b>Impacto Social.</b></p>	<p>Objetivo particular de/ ProNae</p> <p>Dentro del objetivo rector de calidad en educación media superior se promoverá una educación media superior de buena calidad que forme ciudadanos responsables, solidarios y con los conocimientos idóneos para desempeñarse en el mundo laboral o en el contexto de la educación.<sup>140</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador de impacto social: Número de alumnos del nivel medio superior graduados y certificados laboralmente que ingresaron a los sectores industrial o de servicios en un periodo de seis meses posteriores al egreso / Total de alumnos graduados y certificados laboralmente del nivel medio superior.</li> <li>• Indicador de impacto social: Número de alumnos del nivel medio superior tecnológico que continuaron estudios superiores / Total de alumnos del nivel medio superior tecnológico</li> </ul>

Los indicadores de resultado, proceso e impacto, proceden de diversas fuentes y aportan información que tiene un uso diferenciado. Los indicadores pueden contener otras propiedades que son adicionales o complementarias y no excluyen a los otros rasgos característicos con los que han sido clasificados. De esta forma, los indicadores son *simples* o complejos en atención a su estructura y a la información que aportan y son, también, genéricos o específicos<sup>141</sup>, en función del nivel de aplicación de la información que puede ser nacional, porque corresponde al sistema educativo en su conjunto, o bien, resultar solo de utilidad para alguna entidad, instancia o unidad responsable.

Con la finalidad de que el Sistema de Indicadores pueda tener una estabilidad que le permita arrojar datos confiables, se hace importante vigilar la relación que existe entre los componentes internos de los indicadores de tal manera que se asegure su consistencia interna. Asimismo, es importante verificar la consistencia externa, es decir la relación de los indicadores entre sí, de forma tal que puedan observarse las relaciones que tienen independientemente del objeto de estudio al cual hagan referencia.

Para conseguir lo anterior se plantean los presentes lineamientos cuya aplicación busca obtener la solidez del Sistema de Indicadores en su forma global. No sobra señalar que, a partir de su aplicación y su reflexión por parte de los participantes del Sistema de Evaluación de la Política Educativa, estos lineamientos se irán afinando y enriqueciendo, lo que seguramente fortalecerá este trabajo técnico.

<sup>140</sup> *Ibidem.* p. 174.

<sup>141</sup> Los indicadores **genéricos**, son los indicadores de resultado, proceso o impacto, de uso “general” para todas las fuentes de información. Son los denominados históricos o clásicos, como por ejemplo: eficiencia terminal, deserción, reprobación; o bien aquellos que se construyan para las metas del Programa Sectorial y sean utilizados para recabar información nacional. Los indicadores de **resultado**, proceso o impacto, que proporcionan información sobre la meta, correspondiente a un período acotado y diferenciado o bien sobre acciones o resultados con interés solo para una entidad, instancia o institución, se denominan específicos. Véase Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Sistema de indicadores. Lineamientos para la consistencia del Sistema de Indicadores*. México, octubre de 2003, 8 pp.

Para obtener la consistencia de los indicadores es necesario considerar, de manera inicial, las características del propio sistema:<sup>142</sup>

- *Agrupación Sistémica*, Se puede afirmar que existe un orden y agrupación sistémica de los elementos del ProNaE, de tal forma que un objetivo estratégico está compuesto por un subconjunto de objetivos particulares, que se desagregan en un subconjunto de programas, y a su vez cada uno de éstos tienen un subconjunto de metas que establecen la cantidad y el tiempo en que deberán ser cumplidos los compromisos. El Sistema de Indicadores considera este orden y agrupación.
- *Estandarización*. Los indicadores constituyen la unidad mínima de medida convencional que permite una estandarización completa de sus resultados a lo largo y ancho de la estructura del ProNaE. La forma en que se da la estandarización es llevando el valor numérico de todos los indicadores a una escala porcentual, que muestra el grado de avance o rezago entre los resultados observados y programados de cada indicador.
- *Ponderación*. El Sistema requiere de la ponderación de los elementos programáticos y sus indicadores. La ponderación, se realiza, considerando la contribución de un elemento al logro del elemento inmediato superior. Es decir, la suma de los valores ponderados de los elementos que integran un elemento superior, deberá ser igual a 100.

Son tres las condiciones necesarias y suficientes para desarrollar el sistema de indicadores de los compromisos plasmados en el ProNaE:<sup>143</sup>

1. Debe existir una agrupación sistémica de los elementos programáticos del ProNaE. Una primera distorsión al sistema de indicadores se da cuándo un elemento programático no da respuesta a una agrupación técnica, de ahí que este tipo de sesgo deba ser controlado invariablemente.
2. Todo indicador como unidad de análisis debe tener consistencia intra e inter. La consistencia intra de un indicador se da cuando cada uno de sus elementos plasmados en la parte de definición del Cuadro Técnico Metodológico están definidos en forma clara y congruente, con respecto a lo que se quiere medir y por consecuencia mostrar en la parte de calendarización. Los puntos críticos a cuidar para que un indicador tenga una consistencia intra son:
  - *Nombre*. Por regla general el nombre de un indicador no puede referirse a un concepto distinto al que pretende mostrar (definición) y medir (algoritmo).
  - *Definición*. La definición debe dar una idea completa y clara de lo que pretende medir y mostrar el indicador.
  - *Algoritmo*. Todo algoritmo debe obedecer una lógica matemática entre sus variables, de tal forma que permita realizar un cálculo correcto que no afecte al sistema de indicadores. Por regla general aquellos algoritmos de rezago con respecto a una meta solo serán aplicados para resultados decrecientes en calendarización (brecha entre un dato nacional y alguna modalidad educativa), mientras que para resultados crecientes en calendarización deben ser evitados invariablemente. Este tipo de algoritmos en resultados crecientes no son

---

<sup>142</sup> Secretaría de Educación Pública. *Op. Cit.*, p. 5

<sup>143</sup> Ídem.

convenientes, ya que se refieren básicamente a una relación entre resultados observados y programados, lo cual lleva a una segunda replica del cálculo por estandarización del modelo general.

- *Unidad de medida.* La unidad de medida de un indicador debe reflejar exclusivamente la unidad que mide, analiza y expresa el resultado del indicador, de ahí que siempre debe estar expresada en singular.
- *Tipo de información.* Tanto la meta del ProNaE y el algoritmo de un indicador definirán el tipo de información que arrojará el indicador, ya sea acumulativa o periódica. Por regla general, el tipo de información acumulativa se da cuando la meta del ProNaE y el indicador tratan de universos fijos que pueden y necesitan ser sumados a través del tiempo con el fin de lograr la meta planteada (avance en modelos, lineamientos, becas, etc.). Por el contrario, será periódica cuando estos universos no sean fijos y por lo tanto no puedan ser sumados a través del tiempo.
- *Estatus.* Solo existen tres tipos de estatus dentro del sistema de indicadores, i) inactivo cuando se encuentra a nivel propuesta, no se identifica la instancia responsable de actualizarlo, ni tiene señalada la fuente de información, y por tanto tiene ponderación cero; ii) activo cuando se está aplicando, es actualizado periódicamente y está identificada la instancia responsable de su actualización, y por tanto su ponderación puede variar dentro de una escala porcentual; iii) logrado cuando un indicador haya cumplido la meta establecida y no requiera actualización, por lo que se convierte en una constante del modelo a través del tiempo.
- *Parámetros de referencia.* Debe cuidarse la consistencia de los indicadores, por lo que han de atenderse los siguientes puntos críticos:
  - Los años base, meta y calendarización de todo indicador deberán corresponder a los años que plantea la meta del ProNaE, sólo en aquellos casos en los cuales el indicador trate de medir algún aspecto no incluido en la meta pero relevante se tendrán que especificar. Para los casos en los que no coincidan los parámetros de referencia con lo planteado en la meta del ProNaE, deberá tomarse en cuenta el uso del proceso de actualización del ProNaE.
  - Las cifras base, meta y calendarización deben tener un comportamiento congruente con los años base, meta y calendarización, sólo que en este caso, las cifras deberán ser congruentes con lo planteado por el algoritmo y el tipo de información. Si el algoritmo tiene tipo de información acumulativa, las cifras base, meta y calendarización deberán ser acumulativas y no periódicas, y si se define que el algoritmo tiene un tipo de información periódica, entonces las cifras base, meta y calendarización deberán ser periódicas y no acumulativas.
  - El algoritmo de un indicador que muestre el cálculo de una relación porcentual, nunca debe mostrar en su parte de cifra base, meta y calendarización números absolutos referentes sólo a una variable del algoritmo, o viceversa. Este tipo de error debe ser controlado invariablemente, ya que distorsiona el cálculo e interpretación de cada indicador y por consecuencia del modelo general.
  - La consistencia inter se da cuando un indicador permite una estandarización correcta de sus resultados, de tal forma que no distorsione el modelo general de seguimiento del SEPE. Los elementos que permiten una

- estandarización correcta de un indicador son su agrupación técnica, ponderación y calendarización.
- Elementos ProNaE. Todo elemento programático e indicador deben responder a una agrupación técnica. Para evitar errores de desarrollo e interpretación es indispensable que no existan elementos programáticos sin asociar.
  - *Ponderación.* La definición del nivel de prioridad se hará con base en una estructura porcentual, en la cual la suma del nivel de prioridad de los indicadores de una meta es del 100.0%. Por regla general nunca una ponderación de indicadores que componen una meta deberá pasar del 100.0%, ya que afectaría significativamente el grado de avance de una meta.
  - *Parámetros de referencia para la evaluación.* La consistencia intra del indicador en este apartado, pasa a ser consistencia inter para el modelo general, ya que si existe incongruencia entre el algoritmo, el tipo de información y los parámetros de referencia, no podrá realizarse correctamente el cálculo elemental de estandarización. Es preciso recordar que la estandarización que hace el sistema de indicadores es a partir de la comparación entre los resultados observados y los esperados en la parte de calendarización.
  - Cualquier violación en los puntos críticos de consistencia intra e Inter de un indicador implica la segunda distorsión al sistema de indicadores.
3. La última condición para desarrollar el sistema de indicadores, se refiere a la información presentada en el momento de captura del avance de los indicadores de las metas del ProNaE. Cualquier violación a los siguientes puntos implica la tercera distorsión al sistema de indicadores.
- La información que se capture tiene que ser congruente con lo establecido en el algoritmo, tipo de información, cifras base, meta y calendarización. No es posible que se definan ciertas características de éstos elementos y no se respeten.
  - La información que nutre el reporte de avance de metas debe provenir de una fuente de información fidedigna, validada por los equipos técnicos y las autoridades responsables de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el ProNaE.
  - La información que nutre a los indicadores debe ser sensible, pertinente y relevante para la toma de decisiones.
  - Tanto en la construcción, desarrollo e interpretación del sistema de indicadores siempre deben tenerse presente las siguientes restricciones:
  - Los resultados que muestra el sistema de indicadores no son un experimento controlado, ya que dependen de datos que no pueden ser controlados directamente, es decir dependen de fuentes externas. El sistema de indicadores toma los datos como dados, hecho que genera problemas especialmente en errores de medición y por consiguiente de interpretación si no son controlados oportunamente (tercera distorsión del modelo).
  - No existe como tal en el ProNaE una unidad de análisis homogénea dada la naturaleza heterogénea de cada una de las variables, compromisos e indicadores que los miden. Por lo tanto, el modelo siempre debe interpretarse en términos de una estandarización.

### 3.3. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE)

El proyecto del INEE se comenzó a gestar desde los meses siguientes a las elecciones del 2 de julio de 2000, en el seno del grupo del área de educación del equipo de transición del presidente electo. Los antecedentes nacionales fueron las actividades de evaluación que desde los años 70 había iniciado la Secretaría de Educación Pública. Para 1990 se hacían el Estudio Integral de la Evaluación Preescolar, Primaria y Secundaria, los exámenes de ingreso a educación normal y los de ingreso a secundaria. Para 1994 la inclusión de los factores de rendimiento escolar y profesional en el esquema de Carrera Magisterial trajo consigo la necesidad de aplicar anualmente pruebas de conocimientos a números considerables de maestros y a sus alumnos.<sup>144</sup>

Las actividades de la SEP en 1995-2000 incluyeron, además, la evaluación de programas compensatorios; evaluaciones cualitativas; impulso a las Áreas Estatales de Evaluación; constitución del Comité Técnico Interestatal de Evaluación; evaluación del aprendizaje de los alumnos en relación con estándares curriculares nacionales, para primaria y secundaria; procesos de selección de alumnos para las instituciones de nivel medio superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, junto con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL); además, México participó en proyectos internacionales de evaluación, en particular el Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS), las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la OREALC-UNESCO y las del *Program for International Student Assessment (PISA)* de la OCDE.

En México se ha privilegiado la aplicación de pruebas a los alumnos, descuidando la evaluación de las escuelas como unidades orgánicas, la del sistema educativo como tal y la de otros actores y elementos de dicho sistema. Conviene recordar que la complejidad que implica evaluar las múltiples dimensiones de los sistemas educativos modernos hace que deban emplearse múltiples acercamientos, a cargo de diversas instancias. En particular debe subrayarse que el uso de pruebas en gran escala, adecuadas para la evaluación del sistema educativo como tal, no se opone a la evaluación de los alumnos, los docentes u otros actores en lo individual, sino que la complementa; esas evaluaciones, sin embargo, deberán abordarse de otras maneras y serán competencia de otras instancias.

Por todo lo anterior, una prioridad de la política educativa mexicana del ejecutivo federal elegido para el sexenio 2001-2006 es el desarrollo de la evaluación. A partir de diciembre de 2000, las nuevas autoridades educativas federales mantuvieron el propósito de crear el INEE y, con plena conciencia de su importancia para la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN), el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se propuso la consolidación del sistema de evaluación.

Desde la primera parte, en el apartado en que se resume la Visión al año 2025, el *ProNae* establece que en ese horizonte, los resultados del SEN: *...serán reconocidos nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, de recursos proporcionados a sus responsabilidades, del uso de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación.* Además de referirse

---

<sup>144</sup> INEE. *¿Qué es el INEE?* Documento interno. Consultada el 15 de febrero de 2006 en el World Wide Web: <http://www.inee.gob.mx>

al Sistema Nacional de Indicadores, como mecanismo para saber si se avanza en dirección del cumplimiento de los propósitos del Programa.

En la Segunda Parte, relativa a la reforma de la gestión del SEN, se precisa que: *...la calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes se apreciará objetivamente, gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad; estos instrumentos de evaluación serán altamente valorados por maestros, directivos y la sociedad.*<sup>145</sup>

De manera congruente con el Programa Nacional de Educación 2001-2006, durante 2001 se elaboró el proyecto para la creación del INEE, a partir del trabajo de evaluación previamente desarrollado en el país y de la mejor experiencia internacional. A principios de 2002 el proyecto se presentó a especialistas en el tema y luego a los secretarios de educación y equivalentes de las entidades federativas, recogiéndose una opinión favorable. También se consideraron las opiniones de los legisladores, el magisterio y el sector privado, en reuniones celebradas para ello.

Por el interés que manifestaron al respecto los legisladores, las comisiones de educación del Senado de la República y la Cámara de Diputados, con la Secretaría de Educación Pública, organizaron un Seminario sobre el marco normativo para la calidad educativa, que tuvo lugar en abril de 2002. En el seminario se escucharon puntos de vista diversos: de los mismos legisladores; del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; de organizaciones nacionales de padres de familia y el sector empresarial; de organismos de evaluación de la educación superior; de especialistas mexicanos invitados a propuesta de los diversos partidos; y de especialistas de organismos internacionales dedicados a la educación y, en especial, a su evaluación, como la UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El proyecto del INEE fue sometido, pues, a un proceso de discusión y análisis poco habitual por su intensidad y amplitud por parte de todos los sectores interesados. El saldo de tal consulta fue un consenso prácticamente unánime en cuanto a la conveniencia de que el organismo se estableciera a la brevedad posible, asegurando que cuente con los recursos, el tiempo y la solidez institucional necesarios para su delicada misión. En particular se subrayó la necesidad de que el organismo tuviera un claro margen de independencia, tanto respecto de las autoridades educativas como de cualquier otra parte interesada, y se coincidió en que era necesario buscar la mejor alternativa jurídica para ello.<sup>146</sup>

Con base en el proyecto desarrollado en 2001, considerando las diversas opiniones recogidas durante el proceso de consultas, y teniendo en cuenta los pros y contras de las alternativas jurídicas existentes, el Presidente Vicente Fox decidió crear el INEE como organismo público descentralizado mediante un decreto presidencial, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2002, con las siguientes funciones:

---

<sup>145</sup> *Ibidem.* p. 4.

<sup>146</sup> MARTÍNEZ Rizo, Felipe *El INEE y la Investigación Educativa*. Cuaderno No. 28. Colección Cuadernos de Investigación. Septiembre 2007. Consultada el 30 de marzo de 2008 en el World Wide Web: <http://www.inee.gob.mx>

- Ofrecer a las autoridades educativas federales y estatales y al sector privado herramientas idóneas para evaluar los diferentes elementos que integran sus sistemas educativos. Los servicios del Instituto cubrirán la educación básica y la de tipo medio superior, pero no la superior. Reconociendo que la Ley General de Educación asigna a la SEP la función de evaluar el sistema educativo nacional, el papel del Instituto se define como complementario, de apoyo y colaboración, tanto en lo relativo a la evaluación del sistema educativo nacional, como en lo que toca a la fijación de los lineamientos para la evaluación de los sistemas estatales por parte de las autoridades educativas locales.
- Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores; apoyar la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los alumnos; desarrollar modelos para evaluar las escuelas y apoyar su uso en el sistema educativo nacional; apoyar la extensión de la evaluación en las entidades de la República y la evaluación de programas y proyectos prioritarios; diseñar instrumentos y sistemas de evaluación, apoyar en su aplicación y coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen; impulsar la cultura de la evaluación, difundir los resultados y desarrollar actividades de capacitación; realizar estudios e investigaciones en la materia; representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales.<sup>147</sup>

El diseño de un sistema de evaluación debe comenzar definiendo lo que es una educación de calidad: aquella que sea *relevante*; que tenga *eficacia interna y externa* y un *impacto* positivo en el largo plazo, así como *eficiencia* en el uso de los recursos y *equidad*. Además de precisar qué se evaluará y cómo se hará, es fundamental precisar el propósito de la evaluación: para qué se hará. La evaluación no es fin en sí misma; es medio que puede servir para diversos fines.

Las funciones del INEE se desarrollarán en tres subsistemas básicos: de indicadores de calidad del sistema educativo nacional y de los subsistemas estatales, de pruebas de aprendizaje y de evaluación de escuelas.

La estructura y la operación del INEE parten un concepto multidimensional de calidad, que incluya las dimensiones mencionadas de relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad.<sup>148</sup>

- **UNA COBERTURA COMPLETA:** En una perspectiva de mediano y largo plazo, los tres subsistemas del INEE deberán referirse a todos los niveles y grados de la educación básica; todas las entidades de la República y las modalidades y variantes de la oferta de servicios; todas las áreas del currículo y los niveles de operaciones cognitivas.
- **FUNCIÓN TÉCNICA:** Reconociendo la responsabilidad de las autoridades para la evaluación de los sistemas educativos nacional y estatales, el INEE desempeñará una función técnica de medición, como apoyo a dichas autoridades y a la sociedad.
- **FUNCIÓN EVALUATIVA** en sentido estricto, en la medida en que así lo estipule la *Política Nacional de Evaluación*, especialmente en lo relativo a comparaciones transversales y

---

<sup>147</sup> INEE. *Op, Cit*, p. 5

<sup>148</sup> MARTÍNEZ Rizo, Felipe. *Op, Cit*, p. 3

longitudinales nacionales e internacionales. un papel estratégico derivado de las funciones anteriores, ya que la información que genere deberá ser aprovechada por las autoridades para mejorar la educación.

- **FUNCIÓN DE DIFUSIÓN Y APOYO A LA RENDICIÓN DE CUENTAS:** Como la educación es un servicio público, el trabajo del INEE deberá incluir una actividad de comunicación, en dirección de los poderes legislativo y judicial, así como de los maestros, los padres de familia, los medios masivos de comunicación y la sociedad en general, para fomentar el desarrollo de una cultura de la evaluación.
- **FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN:** Para hacer su tarea con el mejor nivel, el INEE deberá tener una función de investigación, tanto para el avance de la metodología de evaluación, como para explicar sus hallazgos. El INEE realizará investigaciones por sí mismo y promoverá su realización por otras instancias, celebrando convenios y abriendo sus bases de datos a investigadores independientes, con normas claras.
- **FUNCIÓN DE CAPACITACIÓN:** Para que en todas las entidades haya personal calificado para realizar actividades de evaluación propias y para interpretar y utilizar las evaluaciones nacionales, en apoyo a las políticas de mejoramiento, y ante la escasez de especialistas en el campo, en colaboración con la SEP el INEE deberá desarrollar actividades de formación y capacitación diversas: enviando becarios a buenos posgrados, organizando programas acelerados de formación básica, e impulsando programas académicos en colaboración con universidades.

### 3.4 Dirección General de Educación Indígena (DGEI)

La Dirección General de Educación Indígena (DGEI) es una institución normativa responsable de que las entidades federativas ofrezcan a la población indígena una educación inicial y básica de calidad con equidad en el marco de la diversidad, a través de un modelo educativo que considere su lengua y su cultura como componentes del currículo, y les permita desarrollar competencias para participar con éxito en los ámbitos escolar, laboral y ciudadano que demanda la sociedad del conocimiento para contribuir al desarrollo humano y social como pueblos y como nación en el siglo XXI.

La DGEI fue creada en 1978, tras numerosas, diversas y con frecuencia controvertidas experiencias de educación proporcionadas por el Estado. En el fondo, de lo que se trataba era de definir el modelo según el cual los indígenas se incorporarían a la nación, y en esa estrategia la educación constituía el principal instrumento de integración.<sup>149</sup>

La DGEI promueve la adopción del enfoque de educación intercultural, enfoque basado en el reconocimiento y la atención a la diversidad cultural y lingüística, particularmente de los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva la educación bilingüe ha de definirse como aquella

---

<sup>149</sup> Dirección General de Educación Indígena (DGEI) *Breve historia*. Documento interno. Consultada el 15 de febrero de 2006 en el World Wide Web: <http://www.basica.dgei.gob.mx>

que favorece la adquisición, fortalecimiento, desarrollo y consolidación tanto de la lengua indígena como del español y elimina la imposición de una lengua sobre otra.

Las atribuciones que le confiere la ley son las siguientes:

- I. Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena, cuidando que tengan una orientación intercultural bilingüe que asegure la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como también que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización, y difundir los aprobados;
- II. Actualizar las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;
- III. Verificar, con la participación de las autoridades educativas locales, y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el cumplimiento de las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje aprobados para la enseñanza de la educación indígena;
- IV. Aplicar con carácter experimental, en coordinación con la Dirección General de Investigación Educativa, normas pedagógicas, planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;
- V. Establecer mecanismos de coordinación con la Dirección General de Normatividad, con objeto de que sean incorporados en los planes y programas de estudio para la formación de docentes y en los programas de capacitación y actualización de los mismos, las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio de la educación indígena;
- VI. Establecer mecanismos de coordinación con las direcciones generales de Normatividad y de Materiales y Métodos Educativos para adaptar e incorporar a la educación indígena los cambios e innovaciones de planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleven a cabo en la educación básica;
- VII. Diseñar contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos para la elaboración de programas de radio y televisión, acordes con la comunidad a quienes se dirijan, en apoyo a los planes y programas de estudio de la educación indígena;
- VIII. Analizar, y en su caso, considerar las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, con el fin de incorporar aquellas que aporten elementos para modernizar y elevar la calidad de la educación indígena, y

IX. Realizar investigaciones para el desarrollo y la supervisión de las tareas de educación indígena, coordinándose, en su caso, con la Dirección General de Investigación Educativa, así como también fomentar las que efectúen los sectores público y privado.<sup>150</sup>

Desde el enfoque intercultural se propone para la educación bilingüe un tratamiento que promueva el uso y la enseñanza de ambas lenguas en las diferentes actividades y en todos los grados del proceso educativo, por lo que éstas serán tanto objeto de estudio como medio de comunicación. Es decir, una educación bilingüe que privilegie el uso y enseñanza tanto de las lenguas indígenas como del español, para que las niñas y los niños indígenas se apropien de conocimientos, habilidades y destrezas, hábitos. Actitudes y valores que les permitan comunicarse oralmente y por escrito en lengua indígena y en español de manera efectiva, con distintos propósitos y en diferentes ámbitos.

En la visión de la Dirección, ésta se observa para el 2012 una institución líder en la definición de políticas educativas para la población indígena, impulsando condiciones operativas óptimas en lo académico y lo organizacional, con la consolidación de un modelo educativo, sustentado en una estructura de gestión y profesionales calificados y participativos, desarrollando prácticas docentes y apoyos didácticos lingüísticos y culturalmente pertinentes, así como utilizando las tecnologías de la información y de la comunicación, lo que contribuirá a que los logros educativos se reflejen en el mejoramiento de los indicadores nacionales.<sup>151</sup> Sin embargo no prevé lineamientos claros en lo que se refiere a la evaluación de políticas indígenas o en la gestión de indicadores o lineamientos que lo permitan hacerlo para las instancias competentes.

### 3.5 Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB)

Por acuerdo del Ejecutivo Federal, el 22 de enero de 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:<sup>152</sup>

- Promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional;
- Promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe;
- Promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de:
  - Desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad.
  - La formación del personal docente, técnico y directivo.
  - El desarrollo y difusión de las lenguas indígenas.
  - La producción regional de materiales en lenguas indígenas.
  - La realización de investigaciones educativas.

---

<sup>150</sup> *Ibidem.* p. 4.

<sup>151</sup> *Ibidem.* p. 5.

<sup>152</sup> Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) *Misión y Visión de la CGEIB*. Consultada el 20 de abril de 2006 en el World Wide Web: <http://eib.sep.gob.mx>

De sus atribuciones, se derivan los tres objetivos centrales del trabajo de la CGEIB:

- Mejorar la calidad de la educación destinada a poblaciones indígenas.
- Promover la educación intercultural bilingüe destinada a poblaciones indígenas a todos los niveles educativos.
- Desarrollar una educación intercultural para todos los mexicanos.

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación, el 21 de enero de 2005 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, lo cual marca el inicio del proceso de reestructuración interna de la dependencia. En este reglamento se modifica el nombre de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe al que se agrega una “y” quedando de la siguiente manera Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. En el Artículo 16 de dicho reglamento, se establecen las atribuciones que corresponden a esta Coordinación y cuyo texto se detalla a continuación<sup>153</sup>:

- Promover y **evaluar la política educativa** en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social, en todos los tipos y modalidades educativos, en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional.
- Promover la colaboración de las entidades federativas y municipios, así como la de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en la realización de iniciativas orientadas a propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos.
- Recomendar medidas de acción para procurar el mejoramiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en los distintos tipos, niveles y modalidades de la educación y, en su caso, proponer las correcciones necesarias.
- Informar a la sociedad sobre la situación de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el campo educativo, así como sobre las recomendaciones que haya formulado y los resultados obtenidos.
- Diseñar y establecer los mecanismos de supervisión y vigilancia tendientes al aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación que se imparta en el medio indígena.
- Promover y asesorar, con el concurso de las unidades administrativas de la Secretaría y entidades competentes en la materia, la formulación, implantación y evaluación de programas para propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el ámbito educativo, en particular para:
  - Desarrollar modelos curriculares que atiendan la diversidad;
  - Formar al personal docente, técnico y directivo especializado en esta materia;
  - Desarrollar y difundir las lenguas indígenas;
  - Producir materiales educativos en lenguas indígenas;
  - Realizar investigaciones educativas, y
  - Desarrollar formas alternativas de gestión escolar educativa con la participación de la comunidad.

Aunque el trabajo de la CGEIB es asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que los servicios educativos para toda la población, se observa poca participación en

---

<sup>153</sup> Ídem.

asesorar y proponer, en coordinación con la Unidad de Planeación y Evaluación de políticas Educativas y demás unidades administrativas competentes, los proyectos de normas y criterios para la evaluación y certificación de estudios realizados en el marco de programas educativos orientados al fortalecimiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social.

### 3.6 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

El 21 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este Decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.<sup>154</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un organismo:

- Descentralizado de la Administración Pública Federal
- No sectorizado
- Con personalidad jurídica y patrimonio propio
- Con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa

La misión de la (CDI) es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicos para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de los principios y funciones se destacan:<sup>155</sup>

#### PRINCIPIOS Y FUNCIONES DE LA CDI

PRINCIPIOS	FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la nación.</li> <li>• Promover acciones contra la discriminación o exclusión social y para la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural.</li> <li>• Impulsar la integridad y transversalidad de políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los Pueblos y comunidades indígenas.</li> <li>• Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar y colaborar con las dependencias federales para la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones.</li> <li>• Coordinar con gobiernos estatales y concertar con los sectores sociales y privado para instrumentar programas y acciones.</li> <li>• Diseñar y operar un sistema de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas.</li> <li>• Realizar investigaciones y estudios.</li> <li>• Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando esto no corresponda a las atribuciones de otras dependencias.</li> <li>• Desarrollar esquemas de capacitación para</li> </ul>

<sup>154</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI) Documento interno. Consultada el 22 de febrero de 2006 en el World Wide Web: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

<sup>155</sup> *Ídem.*

PRINCIPIOS	FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para promover la participación, el respeto, la equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas.</li> <li>• Consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.</li> </ul>	<p>mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer y promover las medidas que se requieren para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> </ul>

Dentro de los objetivos estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se encuentran:<sup>156</sup>

- Orientar, planear, documentar y **evaluar las políticas públicas** en los tres órdenes de gobierno y apoyar a los poderes legislativo y judicial con la finalidad de fortalecer una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales y compromisos internacionales.
- Consolidar el sistema de consulta y fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades y organizaciones, en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas como un mecanismo indispensable para incorporar su visión de desarrollo.
- Planear y coordinar acciones y/o recursos con instituciones federales, estatales y municipales, y con organizaciones sociales y privadas, para la superación de los rezagos, la promoción del desarrollo integral y sustentable, el reconocimiento del patrimonio cultural, las relaciones interculturales y la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
- Instrumentar y operar programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, sustentable e intercultural en regiones, comunidades y grupos prioritarios de atención a los que no llega la acción pública sectorial.

Los objetivos estratégicos dan cumplimiento a lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial el 30 de marzo de 2007, en los cuales se establece que los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben ser una expresión de los fines últimos que se fijen en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La CDI opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena. Un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID), 1,085 albergues escolares.

<sup>156</sup> Ídem.

Las evaluaciones de los programas de la CDI, al igual que los del resto de la Administración Pública Federal, actualmente se enmarcan en la lógica del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumento que ayuda a una mejor gestión; centrado en el control de los resultados, que busca un doble propósito: por un lado, mayores probabilidades de aplicar los recursos escasos para lograr los objetivos previstos, y por otro, generar un mecanismo de rendición de cuentas social mucho más transparente, visible y creíble.<sup>157</sup>

La evaluación es imprescindible para construir políticas basadas en evidencias de los impactos y resultados, aprender de ellos y tomar mejores decisiones y se hacen reportes de los siguientes subtemas:

- Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.
- Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia.
- Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas.
- Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas.
- Programa de Albergues Escolares Indígenas.
- Programa de Fondos Regionales Indígenas.

La atribución de evaluar las políticas públicas, programas y acciones relacionadas con el desarrollo integral de los pueblos indígenas, es una de las tareas sustantivas que diferencian a la CDI de su antecesor el INI. La importancia de esta función radica no sólo en la posibilidad de obtener información y valorarla sino contar con un punto de referencia que permita incidir, orientar y eventualmente, proponer las adecuaciones pertinentes a objetivos y mecanismos de operación de los diversos instrumentos de política que llegan a la población indígena.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Las evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007, tienen por objetivo proporcionar a los responsables de la instrumentación de los programas federales elementos sustentados que permitan llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar el desempeño y resultados de los programas. El procedimiento para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los resultados de dichas Evaluaciones, fue emitido por la SHCP, SFP y CONEVAL el 14 DE Octubre de 2008, donde se da a conocer el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008. Con base en el numeral 17 de dicho Lineamiento, que a la letra dice: “Las dependencias y entidades deberán dar a conocer a través de sus respectivas páginas de internet los documentos de trabajo de sus programas, el documento institucional, y, en su caso, el documento de posición institucional, de conformidad con lo señalado en el Capítulo VII de los Lineamientos Generales. Esta difusión deberá estar en las páginas de Internet de las dependencias y entidades en el mismo espacio que las evaluaciones externas, a más tardar el 30 de enero de 2009. CDI. *Op,Cit.*

<sup>158</sup> *Idem.*

#### IV. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INDÍGENAS Y SU EVALUACIÓN CUALITATIVA EN MÉXICO: RETOS Y TAREAS PARA EL SIGLO XXI

El objetivo de este proyecto fue conocer y analizar los tipos de evaluación en las políticas educativas y qué actores estuvieron involucrados en el diseño, proceso y aplicación con respecto a la educación indígena, permitiendo con ello reconocer cuáles han sido sus avances y retrocesos como producto histórico de las políticas sociales, económicas y educativas.

El método utilizado en el proyecto de investigación fue el hipotético – deductivo, pues se buscó comprobar la hipótesis a través de la revisión y análisis de los resultados de evaluación para las políticas educativas indígenas, así como sus repercusiones y retrocesos en este sector.<sup>159</sup> La hipótesis de investigación fue: conocer los resultados de las evaluaciones cualitativas a las políticas educativas que permiten proponer mejoras en la educación indígena mexicana.

De esta forma el tipo de investigación a realizar fue:

**a. Documental:** Se revisaron las condiciones históricas y políticas de los sistemas de la evaluación para la educación indígena nacional, durante los tres últimos sexenios, con la recuperación significativa de los siguientes medios:

- ◆ Revistas.
- ◆ Tesis o tesinas.
- ◆ Libros.
- ◆ Documentos (coloquios, memorias, congresos).
- ◆ Documentos oficiales nacionales e internacionales
- ◆ Internet.

Las características del estudio fueron:

- **Descriptivo.** Se analizarán en qué consisten las políticas educativas indígenas nacionales y cómo se relacionan con los procesos de evaluación.
- **Histórico.** Aportando elementos para una mejor comprensión del presente y ciertos aspectos para tener una idea de lo que se puede esperar en un futuro respecto a la temática estudiada (sin caer en un determinismo histórico)
- ◆ **Transversal:** La investigación se sitúa en un periodo de tiempo determinado (2000-2006).
- ◆ **Enfoque cualitativo:** Se analizará *cualitativamente*
  - ¿De qué forma las evaluaciones han permitido lograr avances significativos a este sector?
  - ¿Cómo saber y determinar si las políticas educativas para este sector han sido las adecuadas?
  - ¿Y en qué se basan para ello?

---

<sup>159</sup> En concordancia con el método hipotético – deductivo, los pasos realizados para llevar a cabo el estudio fueron: a) Revisión de la bibliografía, b) Planteamiento del problema, c) Formulación de la hipótesis, d) Elaboración del marco teórico, e) Recolección y análisis de datos cualitativos, y f) Conclusiones, interpretación y generalización de resultados recabados.

- ¿Cómo se vincula la educación y el desarrollo comunitario de los pueblos indígenas?
- ¿Cómo la educación intercultural se vuelve una demanda política?

b. **Campo:** Se consideró necesario obtener información de los participantes en el diseño y aplicación de políticas educativas así como las condiciones reales de la evaluación de éstas, que algunas fuentes documentales no pueden proporcionar, con ello, se obtuvo información de fuentes directas, es decir, la población de estudio e informantes clave fueron a través de una **muestra de expertos**, por ser necesaria su opinión en el tema antes señalado:

- ◆ Hacedores de políticas educativas
- ◆ Evaluadores (Comités de Evaluación) de políticas educativas
- ◆ Investigadores Educativos de este tópico

Para la recolección de información de fuentes directas se empleó la siguiente técnica:

<b>Sujetos</b>	Informantes clave
<b>Técnica</b>	Entrevista
<b>Instrumento</b>	Guión <sup>160</sup>

Los participantes se dividen en los siguientes grupos: a) los que colaboran dentro de las Direcciones de la Secretaría de Educación Pública, b) los que colaboran en instancias dentro del Estado para los Indígenas, y los Investigadores Educativos que han revisado y analizado la situación de las políticas educativas en México y el mundo. A partir de lo anterior, la muestra quedó conformada de la siguiente forma:

---

<sup>160</sup> Se realizaron 3 guías de entrevista dependiendo el cargo o función administrativa o académica del momento político nacional en el año 2006:

-Guía de Entrevista 1. *Dirigida a Funcionarios y Autoridades de instancias gubernamentales indígenas;*  
-Guía de Entrevista 2. *Dirigida a Operativos (administrativos y académicos) de instancias gubernamentales indígena;*  
-Guía de Entrevista 3. *Dirigida a Investigadores Educativos en las áreas de Política educativa y educación indígena.* Véase Anexo 1.

**LISTA DE INFORMANTES CLAVE**

SUJETOS	INSTITUCIÓN	NOMBRE Y CARGO	TÉCNICA	GUIÓN
Evaluadores (Comités de Evaluación) de políticas educativas	Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas	<b>DRA. JATZIBE CASTRO MORENO</b> (Coordinadora general del sistema de evaluación de políticas educativas)	Entrevista	1
Hacedores de políticas educativas	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe	<b>MTRA. SYLVIA IRENE SCHMELKES DEL VALLE</b> (COORDINADORA GENERAL)	Entrevista	1
		<b>MTRA. BEATRIZ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ</b> (Dirección de investigación y evaluación)	Entrevista	2
	Dirección General de Educación Indígena (SEP-SEB)	<b>LIC. ALFREDO CERVANTES MORENO</b> (Asistente de la Dirección General)	Entrevista	2
		<b>PROFESOR RAMÓN HERNÁNDEZ LÓPEZ</b> (Asesor de la Dirección General)	Entrevista	2
	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación	<b>DRA. ANNETTE IRENE SANTOS DEL REAL</b> (Director General Adjunto)	Entrevista	2
	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	<b>DRA. LUDKA DE GORTARI KRAUSS</b> (Dirección General de Evaluación y Control)	Entrevista	2
Investigadores Educativos de este tópico	Consejo Mexicano de Investigación Educativa A. C.	<b>DRA. MARGARITA ZORRILLA</b> (Co-Responsable de la Temática VI. <b>Políticas educativas para el COMIE</b> )	Entrevista	3
		<b>DRA. LORENZA VILLA LEVER</b> (Co-Responsable de la Temática VI. <b>Políticas educativas para el COMIE</b> )	Entrevista	3
	Universidad Autónoma de México (Unidad Iztapalapa)	<b>DR. HÉCTOR MUÑOZ CRUZ</b> (Docente-investigador)	Entrevista	3
		<b>DR. FEDERICO LAZARÍN</b> (Docente-investigador)	Entrevista	3

El universo de estudio comprendió a todos aquellos investigadores educativos que han realizado estudios referentes al tema tratado (sin importar género, edad, grado de escolaridad, disciplina de formación) y que por supuesto aceptaron la invitación a la entrevista, también lo que se tomó en cuenta fue el cargo y función administrativa que realizó en la institución y/o adscripción a asociaciones científicas que laboraban en la Ciudad de México en el año 2006, pues en ella, se encuentran las dependencias claves que gestionan y determinan las políticas educativas indígenas mexicanas.

Se recurrió a la entrevista personal y se elaboraron diversos tipos de guión de entrevista para recolectar la información pensando en la actividad o cargo que desempeñaban los investigadores. Cada guión fue semiestructurado porque en el transcurso de las entrevistas

existió la posibilidad de formular otras preguntas, no contempladas, del mismo interés. Las entrevistas se realizaron en los meses de octubre y noviembre de 2006. Desde una perspectiva cualitativa se analizó la información a partir del punto de vista de los investigadores, rescatándose los aspectos más importantes señalados en cada pregunta.<sup>161</sup>

#### **4.1. Las políticas educativas indígenas en México y su evaluación cualitativa.**

En la comprensión de los cambios recientes de las políticas educativas mexicanas es necesario tener presente que por su Constitución el país es una república federal, formada por 31 estados y un distrito en el que reside el gobierno federal en realidad. En donde hay ausencia de un funcionamiento plenamente democrático de las instituciones nacionales y en donde el régimen de gobierno a lo largo del siglo XX se ha distinguido por un fuerte centralismo.<sup>162</sup>

Por lo anterior, se considera necesario explicar e interpretar, desde diversas perspectivas, los cambios la problemática que enfrenta el sistema educativo indígena ya sea desde el enfoque de las políticas públicas que son las que ponen énfasis en su desarrollo, funcionamiento, aplicación y evaluación, así como en el movimiento de sus actores, o desde el enfoque de las políticas educativas las cuales centran su atención en el crecimiento demográfico, al racionalizar el uso de los recursos, ampliar el acceso a servicios a zonas y grupos desfavorecidos, al vincular la educación con el desarrollo, regionalizar la educación básica y hacer de la educación un proceso participativo.

##### **4.1.1 Definición de política educativa.**

Como parte fundamental del trabajo de investigación, en este último apartado se encuentra el análisis y la presentación de los testimonios que voluntariamente los entrevistados tuvieron a bien compartir para el desarrollo del mismo. Las aportaciones a los “vacíos” que en las fuentes biblio y hemerográficas se detectaron, se reproducen tal cual y como se compartieron todo ello sin fines de detrimento político o cualquier detalle que pueda afectar a las los involucrados a las instituciones que representaron en ese momento.

La evaluación es una determinación periódica, lo más sistemática e imparcial posible, de la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectos y sostenibilidad de una política, programa, proyecto, Comisión o unidad organizacional, en el contexto de objetivos enunciados. Puede también incluir una evaluación de los efectos no intencionales.

Las evaluaciones son actividades formales de la organización. Utilizan una serie de métodos de investigación aplicados para generar informaciones sistemáticas conducentes a mejorar el desempeño y la calidad. Los estudios de evaluación se emprenden por lo general como un examen independiente del contexto, estrategia, objetivos, resultados, actividades y medios utilizados, con miras a extraer enseñanzas que puedan guiar la labor futura.

---

<sup>161</sup> Véase Anexo 1.

<sup>162</sup> MARTÍNEZ Rizo, Felipe *Op. Cit.*, p. 7

Los responsables de la educación en México tienden a valorar los resultados de los programas específicos, resaltando sus resultados positivos, pero con mucho recelo se atreven a admitir que el resultado global no es el que quisiéramos, ni el que necesita el país. Dándose por satisfechos con las evaluaciones parciales. Un elemento que sería de gran ayuda y que podría ser parte de una propuesta es la realización de un diagnóstico, en el que se incluya a diferentes sectores de la opinión pública y expertos, sobre el estado que guarda la educación en México y sus principales problemas. ¿Qué ha pasado con las políticas públicas en educación durante los últimos sexenios?

En este último capítulo, se presenta los resultados de las entrevistas vertidas en los siguientes apartados: *definición de política educativa, evaluación de políticas educativas, metodología de evaluación de políticas educativas, criterios de evaluación, evaluación de políticas educativas indígenas, limitantes y beneficios de la evaluación de la política educativa indígena, realidad de las políticas educativas indígenas, impacto de la evaluación en las políticas educativas indígenas.*

Para los diferentes integrantes de las instancias evaluadoras, el significado de la política educativa presenta diversos significados y usos dependiendo de los propósitos que se persiguen:

*La política educativa debe ser la política pública en el terreno educativo, o sea, la política pública educativa, o sea, no debe de haber ahí. Sí, yo creo que debe ser, o sea, la política, incluso lo manejamos nosotros en nuestros documentos, la política pública en materia educativa está expresada en el programa nacional de educación. Incluso, hay por ahí un propuesta de que ahorita sólo es buen deseo ¿no? que los programas sectoriales se confunden con los programas particulares o las intervenciones públicas se manejan indistintamente yo creo que el programa educativo, en este caso, que podría ser el programa energético, el programa de salud o, debería llamarse: “la política pública educativa o la política educativa” y ésta se desagrega en programas. Pero para eso hay que cambiar la ley de planeación que ya está obsoleta. Entonces yo creo que no debería haber, bueno que sí hay diferencia entre un, entre lo que debe ser una política pública y lo que se usa para implementarla que son los programas. Ahorita la política pública son, o está expresada en los programas sectoriales. Se puede decir que es en el programa nacional de educación es donde se expresa la política pública en materia de educación. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)<sup>163</sup>*

Hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y complejo, comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda acción que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación.

---

<sup>163</sup> La Dra. Jatzibe Castro Moreno, estudio administración educativa y tiene una maestría en investigación y desarrollo de la educación, su función administrativa en la Dirección General de Evaluación de Políticas es la coordinación general del sistema de evaluación de la política educativa, que se creó en el sexenio foxista, con el nombre de Sistema de Evaluación de Políticas Educativas (SEPE), el cual se funda en lo que antes era la Subsecretaría de Planeación y no se aboca a la educación básica, su objetivo es “darle seguimiento y evaluar el programa nacional de educación, o sea, ve todo a nivel nacional, digamos aunque todavía no se puede hablar de una evaluación a nivel nacional pero no es de educación básica, nada más. El Programa Nacional de Educación incluye la política pública en materia de educación para los tres tipos educativos”. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

*Pues, mira, yo creo que hay mucho camino por recorrer, me gusta que cada vez más gente esté como interesada, involucrada en otra manera de ver la evaluación y también en otra manera de ver las políticas públicas, como algo que sí se puede palpar, que sí se puede concretar, que sí se puede organizar, de lo que sí se puede informar, no está fácil porque el sector público es muy complejo pero, pues, ahí está, o sea, sí se puede. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)*

Dentro de los elementos que conforman una política se encuentra que ésta, para serlo, debe de estar en una ley, pero en la realidad se encuentran propuestos en el Programa Nacional de Educación, y se desglosan en objetivo estratégico, política, líneas de acción, objetivos particulares, metas, programas.

*Mira, las políticas educativas tú las encuentras, las puras y duras, en las leyes, o sea, tenemos el artículo 3º en la Ley General de Educación ahí están las políticas y esas son políticas que trascienden con bien las que están en las leyes, en las políticas de estado, para que una política sea política de estado tiene que estar en la ley [...] las políticas también las encuentras en los planes gubernamentales o en los programas sectoriales, si tú analizas, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, o sea, ahí todavía hacen enunciados amplios y si tú ya analizas el programa sectorial de educación o de otra materia ahí ya son acciones como más específicas ¿no? o programas que buscan concretarse ¿verdad? Entonces, según yo estamos hechos un engrudo... (Dra. Margarita Zorrilla. COMIE Noviembre 15, 2006)<sup>164</sup>*

*¿Una política educativa? Pues, mira yo creo que es una combinación de finalidades, objetivos y estrategias ¿no? La política educativa necesariamente es una definición de mediano o de largo plazo de una serie concatenada de actividades en relación con la educación en caminadas hacia una finalidad con objetivos precisos, escalonados, digamos, en el tiempo y con un conjunto de estrategias que permitan una búsqueda sistemática en el logro tanto de los objetivos como de las finalidades ¿no? y, bueno, quizás también habría que decir que una política educativa para ser verdaderamente política, pues, tiene que tener no solamente la intervención del gobierno sino también de la sociedad ¿no? (Mtra. Sylvia Irene Schmelkes del Valle. CGEIB, 13 de diciembre de 2006)<sup>165</sup>*

*Pues, una política educativa, yo digo, que es como una decisión de qué son los aspectos que vas a considerar como logros, como, bueno, ya sabemos que hay evaluación de procesos, de entrada, de salida todo esto pero sería como en qué puntos vas a detenerte para observar lo que está pasando en el proceso educativo en cualquier momento que sea desde el inicio hasta el final, este, y como para desde ahí planear, analizar la efectividad de lo que se está haciendo, este, planear a futuro, pero, bueno para mí es eso, o sea, y es política porque finalmente los parámetros que tú decías para evaluar tienen que ver con política ¿no?, por ejemplo, si decides que vas a evaluar el aprendizaje en español, por ejemplo, para niños indígenas eso es una política porque estás ignorando que los niños son hablantes del español, muchos niños, no todos, como segunda lengua y entonces en ese sentido*

---

<sup>164</sup> La Dra. Margarita Maribel Zorrilla Fierro tiene como disciplina de formación la licenciatura en ciencias de la educación y es profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y coordina la maestría en investigación educativa.

<sup>165</sup> La Mtra. Sylvia Irene Schmelkes del Valle tiene como disciplina de formación la sociología y una maestría en investigación educativa; las funciones que desempeñaba en la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe era la coordinación general en esta institución, la cual se crea por el sexenio Zedillista, y sus funciones: “es trabajar con todos los niveles educativos y con quienes trabajan con indígenas y con quienes o deben de trabajar con indígenas y con quienes trabajan con toda la población”. (Mtra. Sylvia Irene Schmelkes del Valle. CGEIB, 13 de diciembre de 2006)

*es política porque orienta, enfatiza y privilegia, vamos a decir, algunos aspectos de la educación. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)<sup>166</sup>*

#### 4.1.2 Evaluación de políticas educativas.

La evaluación del proceso de Políticas Públicas es cada vez más recurrente y se cuestiona si es que se puede evaluar, ya que las dificultades son a menudo muy claras y la mayoría de la gente quiere que la elaboración de política sea además de democrática, inteligente; y concluye que la evaluación es difícil, no quiere decir que no haya que intentarlo. El problema de la evaluación, obedece a la multiplicidad de puntos de vista acerca de los parámetros que deben aplicarse para su realización. De inicio, los partidarios del racionalismo, las evalúan contra el modelo previo de Políticas Públicas propuestas. En tanto los seguidores del incrementalismo, lo harán en función de los niveles procedentes y los avances obtenidos después de aplicar el ajuste incremental. Los partidarios de evaluar los resultados en función del costo y beneficio económico, discreparán de la evaluación efectuada por los que prefieren valorar el éxito o el fracaso de las Políticas Públicas en función del costo y beneficio social.<sup>167</sup>

Otra dificultad inherente a la evaluación es que las Políticas Públicas, como se dijo, rara vez concluyen definitivamente; lo normal es que las mismas generan otros problemas que requerirán la aplicación de nuevas políticas en una secuencia continua. En México, como en otros países del mundo, la evaluación de la educación ha experimentado un notable desarrollo en los años recientes. Los ejercicios internacionales de evaluación del aprendizaje, en los que nuestro país ha participado, han servido como estímulo para impulsar ese desarrollo y para posicionar el tema de la evaluación educativa en el centro del interés público.

En este punto, existe un conocimiento particular de unos y desconocimiento total por parte de los involucrados en los que aplican las políticas educativas, pues no es de extrañarse que la persona que evalúa las políticas su respuesta fue afirmativa, pero aclaró que más que una política se evalúan los programas y acciones donde se ejerce esta política.

Se comenzará con la parte de los especialistas en evaluación de políticas educativas con el programa SEPE pues éste pasa del cuánto al cómo, al por qué y al para qué y con qué impacto.

*(...) la primera idea del SEPE era tener enlaces centrales y enlaces estatales y que se incorporaran indicadores a nivel federal, o sea, nacional en donde cada estado pudiera dar su información, nos dimos cuenta que eso no era posible en primer lugar porque los indicadores nacionales ya están, digamos recopilados a través de mecanismos nacional como es la estadística básica y esos indicadores, pues, ya nos los dan la Dirección General de Planeación y Programación y nos dan los indicadores por estados, o sea, los estados ya participan dando la información por escuela y todo, sin embargo, de los, ahorita son más de cuatrocientos indicadores que tiene el SEPE, solamente el diez por ciento son de esos indicadores todos los otros son indicadores formulados ex profeso para evaluar las metas del programa nacional de educación y los programas estatales aunque se*

---

<sup>166</sup> La Mtra. Beatriz Rodríguez Sánchez su disciplina de formación es la psicología y realizó la Maestría en Ciencias con especialidad en Educación por el DIE del CINVESTAV; y se desempeña como responsable de la Dirección de Investigación y Evaluación de la CGEIB.

<sup>167</sup> AMADOR Hernández, Juan Carlos. *La evaluación y diseño de políticas educativas en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo No. 35, , México, marzo de 2008, p. 15

desagregan del programa nacional, en el mejor de los casos, no están estructurados de manera que podamos lograr esa vinculación ya entre el nacional y el estatal, yo creo que ese es un trabajo que todavía tiene mucho por delante. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

Imagen del portal del SAEPE. Julio de 2006.



En los últimos años, se tenían indicios de algunos diagnósticos parciales o desarticulados pero la política pública no cambia sobre todo en educación, es decir, no se puede al cambiar de un sexenio a otro por mucho que quiera le cambiaran el nombre, antes era: *Programa Progresar*, ahora es *Oportunidades*, lo que se espera con ello es “un poco más de organización y de orden que permita a los que vienen a conocer el desempeño en esta administración bien estructurado porque se tiene toda la información de todos los años desde el principio del sexenio hasta el final de qué se dijo que se iba a hacer, qué se hizo, qué no se hizo y se están preparando documentos en donde se les informará qué pasó y, bueno, la idea es que el siguiente programa se haga también bien estructurado para que este, esta experiencia pueda tener continuidad, este mismo sistema es parte de una política pública”. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

Parte importante del programa es la difusión de los resultados pues con ello se permitiría presentar a todos los interesados e involucrados al tema los avances y sobre todo los procesos de evaluación que durante el sexenio se presentaron-

Mira, ya ahorita tenemos informes desde 2003 se empezó a hacer un informe 2003-2004, el de 2005 lo estamos por publicar, están publicados son todavía de consumo interno, digamos, pero está por tenerse, es más déjame ver si ya está, una página al público, aquí está mira: “Consulta ciudadana”,

en donde aquí se ven, esto está todavía ajustándose, pero bueno, aquí se ven los compromisos que se establecieron en el programa tratando de hacerlo de manera que todo el mundo lo entienda ¿no? porque luego nos critican de que hablamos en términos de que nadie entiende. Y aquí están los resultados, o sea, aquí están los compromisos y aquí están los resultados, entonces, por ejemplo, equidad y aquí está parte de los resultados más importantes en materia de equidad, o sea, todo esto no es con este nivel de detalle ni. Porque no es fácil de que lo entiendan ¿no? o sea, incluso el modelo de cálculo que permite decir que en el objetivo particular de calidad en educación media superior se tuvo un avance en cumplimiento de compromisos de 97.67% la gente lo confunde con que el avance es en la calidad ¿no? Caen en confusiones y tú sabes, o sea, la prensa es mortal porque no dicen. **Entonces, bueno, en esta página dirigida al ciudadano tratamos de traducir todo este trabajo técnico con sustento metodológico en elementos, y esto lo pueden ver el que quiera porque ahorita está abierto.** Ahora también hay que educar a la ciudadanía ¿no? porque no sabemos cómo, eso sí creo que es una novedad en este gobierno porque empieza a ver mucho más apertura de resultados ¿no? pero hace falta también que la ciudadanía sepa cómo buscar y cómo interpretar los resultados, entonces, bueno, ese es un trabajo que nos toca tanto a nosotros los funcionarios como a la gente, cómo ir aprendiendo a esto. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006) El subrayado es nuestro.

Sobre el uso de indicadores, cualitativos o cuantitativos, el fin es lo que determina lo que realmente se quiere medir y evaluar para ir más allá de los informes tradicionales estadísticos sexenales.

*Pues, mira, yo creo que no se puede hablar de que hay indicadores cuantitativos y hay indicadores cualitativos, al principio yo me hacía la misma pregunta que tú y nosotros lo que tratábamos es que las áreas construyeran indicadores así lo decíamos más cualitativos. Yo creo que atrás de cualquier indicador hay una cualidad, siempre pero hay indicadores que miden cuestiones cuantitativas y otros que miden cualitativas lo que los caracterizan es que todos logran cuantificar el resultado. Pero la cualidad está implícita en la formulación del indicador.* (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

Otro punto que era necesario aclarar era sobre si esa Dirección era la única que podía evaluar las políticas educativas como tal en nuestro país o si otras instancias del gobierno lo hacían, la respuesta fue contundente, pues sólo ellos tiene la estructura tanto académica como en infraestructura para hacerlo, en el caso de las políticas educativas indígenas sus avances en ese entonces apenas comenzaban a evaluarse.

*Con este enfoque Sí., los demás hacen evaluación de programas. Ahora, una cosa muy importante fueron diseñados por los responsables de cada meta, o sea, no por nosotros, o sea, ellos son los que participaron en el diseño; primero en la actualización de las metas porque algunas no estaban bien formuladas o algunos compromisos eran inviables totalmente y entonces se modificaron, ellos lo hicieron todo desde la alineación de las metas con los programas y la construcción o selección de indicadores ellos, con nuestro apoyo, con la metodología, todo pero la idea es que yo creo que a futuro si en la evaluación de la política no participan los responsables de la ejecución de la política no tiene sentido, no vas a tener información relevante, confiable, válida.* (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

Sin embargo, reconocen que a pesar de se evalúan características particulares de una política (se evalúan los programas, por ejemplo, el Programa de Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Lectura o el Programa Enciclomedía, el Promedio, etc.)

**“(…) pero nos está costando muchísimo trabajo evaluar la política educativa que sería, según lo que yo creo, la conjunción de esfuerzos de estos programas, o sea, estos programas si tú los evalúas aisladamente pues vas a tener la evaluación de un programa pero no la evaluación de una política... si nos atenemos a que hay una diferencia jerárquica entre la política pública que involucra programas y los programas aisladamente.”** (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)  
El marcado es nuestro.

*Pues, mira yo creo que no andamos tan errados, o sea, y no desde este sexenio sino desde antes porque las políticas bien o mal formuladas o sabiendo que eran políticas o no estaban tratando de atacar el problema de la equidad y de la calidad, pero eran programas o intervenciones públicas que no se evaluaban o que su evaluación era muy superficial o que su evaluación no se daba a conocer, entonces yo creo que sí hay mucho dispendio de recursos por lo mismo, o sea, puede haber programas que tengan veinte años ejecutándose y si no se evalúa, digamos, con mucha conciencia, incluso, con la de que a la mejor hay que quitarlo, pues no se logra, se siguen tirando los recursos. Yo siento que eso que tú preguntaste sí se hace y no es de este sexenio, sí se ha venido haciendo pero con poca sistematización de información ¿no? que no da pie para que se ajusten las políticas como debe ser.* (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

En el caso de los otros interlocutores en esta investigación la respuesta fue clara al respecto.

*Bueno, creo que la evalúa el propio Estado, hace la evaluación de su política educativa por mecanismos de, pues incluso de la propia SEP* (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)<sup>168</sup>

Podría considerarse que una de las confusiones es que si la política educativa se evalúa se mezcla con programas o proyectos políticos que si bien es cierto son reflejo de la política educativa en turno, no el programa sólo da cuentas de una cuestión y no de la política tal cual. El punto es que se deban dar respuesta a un interés cada vez mayor y a una convicción de que evaluar tiene sentido y que la evaluación es una herramienta importante para la mejora y que entre mejor información se tenga mejores decisiones podrán ser tomadas. Ésta es una clara relación entre la evaluación y la planeación, es decir, cómo se ofrecen insumos sólidos para la formulación de políticas educativas, por lo que este campo se está desarrollando cada vez más pero con una experiencia acumulada.

*No creo que se evalúen las políticas, creo que se evalúan los programas; conjunto de acciones puesto que se supone están cobijadas o que dan respuesta a esa política. No creo que con el término, digo lo que yo pienso es que más bien se evalúan los programas o las acciones que están referidas a esa política. Yo pienso es que más bien se evalúan los programas o las acciones que están referidas a esa política.* (Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006)<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> El Dr. Federico Lazarín Miranda su formación académica es historiador y su cargo y funciones que desempeña en la Universidad Autónoma de México, Campus Iztacala, es profesor investigador de tiempo completo, lo que implica, ocho horas de clase en la semana, ocho horas pizarrón que le llaman por siete de preparación de clase y treinta de investigación a la semana.

<sup>169</sup> La Dra. Annette Santos del Real tiene como disciplina de formación la educación, y el cargo que desempeñaba en la Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) era la Dirección General Adjunta y sus funciones era coordinar el desarrollo de las áreas sustantivas del Instituto que son cuatro; “la Dirección de Pruebas y Medición que justo como su nombre lo indica es su responsabilidad hacer las evaluaciones de aprendizaje en plan de pruebas de gran escala para los estudiantes de primaria, secundaria y de media superior; también está el área de evaluación de escuelas que realiza estudios sobre los recursos y los procesos del sistema educativo mexicano o de las escuelas del sistema educativo mexicano; el área de proyectos internacionales y especiales que se encarga sobre todo de las

*Se empiezan a evaluar, la evaluación en México es muy reciente y yo creo que se empiezan a evaluar tanto de manera interna como por organismos externos tipo la OCDE o PISA, etc., entonces es algo todavía muy nuevo en general de las tres etapas de una política, en general se cumple la primera que es el diseño y la segunda que es la implementación, la tercera que es la de evaluación es la que está más alejada, la que menos se realiza. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)<sup>170</sup>*

Otros más, consideraron que esta evaluación de políticas es una tarea nueva que permite analizar aspectos relevantes para el desarrollo e innovación que repercute en el ámbito educativo.

*Deben de evaluarse, de hecho la Dirección General de Evaluación cambió de nombre para llamarse la Dirección General de Evaluación de Políticas y entendiéndolo que era muy importante que las políticas se evaluaran, que los programas sexenales de educación de alguna manera es una forma en que hemos venido plasmando las políticas educativas, yo creo que podemos analizar en ellas tanto aspectos de continuidad como aspectos de innovación y de cambio a lo largo de los sexenios y la Dirección General de Evaluación ahora está evaluando la marcha de los programas que podríamos decir es una manera de acercarse a la evaluación de políticas, que antes no existía. Yo diría que en todo caso eso es algo relativamente nuevo en nuestro país (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)*

*Pues, totalmente ver qué resultados está dando y por dónde se puede mejorar. O sea, la evaluación siempre hay que asociarla a la mejora no a la calificación. (Mtra. Ludka de Gortari Krauss. C.D.I. 26 de Octubre 2006)<sup>171</sup>*

Sin embargo, otros consideran que la evaluación existe y de ella se encarga el gobierno pero sólo como un trámite gubernamental o informe sexenal que permita rendir cuentas al cambio del poder.

*Sí, se evalúan en realidad porque como nosotros como país funcionamos por compromisos o con subsidio de tipo global entonces las instancias financiadoras exigen un proceso de recuento o de evaluación, entonces eso se cumple, no trasciende, no hay mayor diálogo con las academias o con los mismos actores educativos pero sí se hace. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)<sup>172</sup>*

---

aplicaciones y del análisis adicionales de PISA y [...] que es un estudio del laboratorio latinoamericano, es un estudio regional y de otras evaluaciones internacionales conforme se van presentando y planeando y el área de indicadores educativos que como su nombre lo dice se encarga de la generación de reporte de indicadores educativos”.

<sup>170</sup> Dra. Lorenza Villa Lever, su disciplina de formación es socióloga y el cargo que desempeña en la UNAM, es investigadora de tiempo completo y su línea de investigación es sobre políticas educativas, educación media superior, educación básica, la relación educación-trabajo y otra es sobre los académicos de la educación superior.

<sup>171</sup> Mtra. Ludka de Gortari Krauss, su disciplina de formación es antropóloga, el cargo que desempeña en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) era directora general de evaluación y control y tenía tres años con ese cargo.

<sup>172</sup> El Dr. Héctor Muñoz Cruz tiene como disciplina de formación en lingüística hispánica y por razones laborales “me fui formando autodidácticamente en el campo de la sociolingüística y sobre todo orientada hacia el campo de poblaciones indígenas”. El cargo que desempeña en la Universidad

En nuestro país no. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)<sup>173</sup>

Como parte de la investigación, se indagó en la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas, el proceso así como las características de su desarrollo y aplicación, algo que va más allá del papel y los discursos políticos. En el capítulo anterior, se describió puntualmente el proceso de evaluación del SEPE, pero para sus gestores, este sistema trata de visualizar la política educativa como un universo conformado por diferentes subsistemas, diferentes elementos que articulados dan una visión de resultados de evaluación y desarticulados dan otra.

*(...) estamos como en los primeros pasos para evaluar la política educativa y sí tenemos elementos para decir, por ejemplo, que la política implementada en educación básica en términos de primer objetivo estratégico del Pronae que es: equidad, educación con justicia y equidad, tuvo ciertos resultados de acuerdo a lo que se comprometió y lo que se logró entonces ya podemos hablar de un primer nivel de evaluación de políticas porque el sistema recoge información a nivel de cada uno de los programas y sus metas con indicadores de lo que sucedió a partir de lo que se dijo que iba a hacerse, entonces creo que es un primer nivel de evaluación de política. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)*

Al realizar la cuestión de qué se evalúa, podría considerarse obvio que la respuesta es política educativa, pero qué de esas políticas se evalúan y por qué. Un punto clave de la evaluación es el qué se evalúa, los participantes que tenían conocimiento de la evaluación de políticas, en su mayoría coincidió en que son cuestiones cuantitativas, que como se observó en el capítulo 2, son cuestiones de índole cuantitativa: dotación recursos, infraestructura o matrícula anula atendida,

*Es lo que yo digo ¿qué evalúa? Ingreso, número de escuelas, número de procesos contratados y egreso ¿por qué? porque puedes decir: “entraron millones y salieron millones eso es exitoso”, pero ¿dónde está la calidad de esos millones que egresaron? cuando sabemos que, por ejemplo, en la evaluación a los maestros se le dice: “maestro que reprueba a más del diez por ciento de los niños es un mal maestro”, pues entonces es engañoso... (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)*

A los participantes que respondieron afirmativamente sobre el conocimiento de la evaluación de políticas, se les indagó sobre quiénes, o qué instancias la hacían. La especialista de la DEPE, indicó que por lo menos hace una década se ha venido realizando pero a partir de los programas y tenían por nombre los Poas, “los cuales evaluaban los proyectos que dicen las áreas que van a hacer y si lo hacen o no, pero más en términos cuantitativos”. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)

*Sí. Se creó en este sexenio, se creó una instancia que fue precisamente una instancia para evaluar la política educativa a través de un sistema informático, desconozco cuál es el avance de esto, pero*

---

Autónoma de México campus Iztacala es profesor-investigador del área de problemas lingüísticos de México que pertenece al área de lingüística y a su vez al departamento de filosofía.

<sup>173</sup> Lic. Alfredo Antonio Cervantes Moreno, su formación fue en ciencias políticas y administración pública y su cargo que desempeñaba en la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) fue en el coordinador de asesores, el cual estuvo durante ocho años durante el periodo foxista.

solamente conozco el armado, qué fue lo que se hizo para llevar a cabo este instrumento, pero hasta ahí, no conozco más. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)<sup>174</sup>

#### 4.1.3 Metodología de evaluación.

La metodología es una parte fundamental del proceso de evaluación y si en nuestro país se realiza esta función, cuáles son las características y de qué forman participan los interesados al tema. La metodología al alcance de todos, si eso es así porque no existe des información o actualización de la misma por los interesados que tendría que retroalimentar las bases de información.

*Tenemos un marco conceptual y un sistema de indicadores documentado también, con una metodología para construcción de indicadores con un modelo de cálculo, para empezar a hacer análisis más agregados y no sólo de indicadores aislados, o sea, tenemos una, dentro del marco, bueno, tenemos lineamientos para la actualización de los programas sectoriales, tenemos lineamientos para el análisis de los programas sectoriales, incluso estamos ya dimos dos diplomados con todo este trabajo. Los diplomados fueron dirigidos a los equipos técnicos de las entidades federativas; el primero fue dirigido a todos los, se invitó a todos pero vinieron sólo 24, me parece, estados, gente de veinticuatro estados y después el segundo ya lo focalizamos más porque venían dos de cada estado y luego se van y pobrecitos están solitos y nadie les hace caso. Entonces la segunda promoción del diplomado se dirigió a aquellos estados en donde había interés por contar con un sistema similar. Y ya ahorita hay cuatro estados que ya tienen un sistema para evaluar su política y una de las cosas más interesantes es que obviamente tú no puedes evaluar si no tienes un programa bien hecho. Entonces la primera parte del diplomado es compartir la metodología para formular programas o para formular la política con cierto orden y con cierta estructura ¿no? Sí tú no tienes un programa bien estructurado y decantado no puedes evaluar la política con esta perspectiva que te estoy diciendo. **Entonces bueno sí hay metodología nosotros la hemos desarrollado incluso está en Internet, está en un portal y la metodología está al alcance de cualquier otra persona. Ya entrar al sistema sí se necesita una clave, pero la metodología luego te la enseño.** (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)*

En el caso del SEPE se estableció como una recomendación y asesoría de un organismo internacional.

*Bueno, creo que depende, porque en el caso de esta metodología fundamental (SEPE) (...) fue una asesoría de UNESCO es una metodología que ya se había probado en otros países que se sabe que funciona, digamos, que requiere muchísima minuciosidad y sobre todo consistencia y que requiere de la información de todos los sectores involucrados, que eso es lo que ha sido lo más difícil de este proceso [...] pero el diseño sí fue, en concreto fue Jatzibe Castro, en este que te digo, desde luego los otros, pues quienes diseñan la metodología generalmente son los propios investigadores que*

---

<sup>174</sup> En la Ley General de Educación dedica un la evaluación, en el capítulo II, *Del Federalismo educativo*, sección 4, *De la evaluación del sistema educativo nacional*, el Art. 29 señala Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

son contratados como externos para poder evaluar la política educativa pero esos, los programas compensatorios también han sido muchos de ellos evaluados, muchos de ellos no todos y entonces, bueno, pues aquí son o centros de investigación o investigadores, generalmente están institucionalizados y ellos diseñaron metodología y, bueno, pues eso ya depende mucho de la orientación de cada uno de ellos hacia dónde vas y si es cualitativa o si es cuantitativa o si es combinación de las dos cosas o si al principio es de un estilo después se va complejizando. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)

Pero la realidad es que la metodología no es de conocimiento público y algunos participantes más que conocer el cómo, necesitaban los resultados concretos que permitieran continuar con la generación de propuestas a los avances indicados.

Bueno, yo creo que hay distintas ¿no sé a qué te refieres con una metodología? Cuando nosotros hicimos, Margarita (Zorrilla) y yo hicimos el libro de sobre políticas de lo que son básica y educación media superior, nosotros no evaluamos las políticas, nosotros más bien presentamos lo que quienes dicen como investigadores que trabajan sobre políticas lo que ellos hicieron y encontramos que también ahí hay un problema porque lo **que se evalúa es nada más el resultado pero no se evalúa el proceso** de cómo se va dando, desarrollando esta política y yo creo que sería importante también evaluar el proceso y no sólo el resultado. Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006) (El marcado es nuestro)

Otra forma de “metodología” es la comparación entre los objetivos y las metas del programa sexenal con lo que efectivamente se va logrando en función de lo que cada institución plantea como cronograma, para lograr los objetivos, en donde los objetivos se convierten en metas, las metas tienen sus indicadores de logros son metas medibles, metas observables y se va reportando sobre sus indicadores que son cuantitativos.

(...) uno puede tener en un momento dado, pues, una visión cuantitativa del grado de avance pero también se recogen como los datos cualitativos que te permiten saber cualitativamente cómo se avanzó pero sobre todo por qué no se avanzó lo que se debió o cuáles fueron los factores que sí permitieron lograr los propósitos ¿no? o por qué se tuvo que desviar la meta, por ejemplo, que también en muchos casos esto se da y entonces hasta la fecha es lo que hemos hecho no son propiamente evaluaciones de política porque bueno hay evaluaciones de resultados y hay evaluaciones de impacto y entonces creo que lo que estamos haciendo no es ni evaluación de resultados ni evaluación de impactos sino es más bien una evaluación del cumplimiento de propósito y de metas. ¿no? o sea, de qué tanto el sector público está caminando en el sentido que dijo que iba a caminar para lograr un objetivo, pero para evaluar una política hay que evaluar los resultados y hay que evaluar el impacto las dos cosas y eso todavía no lo estamos haciendo, con algunas excepciones [...] pero me parece que como política general del sector educativo todavía no se logra operacionalizar este asunto de los resultados y del impacto de las políticas. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)

Las metodologías también han presentado algunos avances cualitativos sin embargo, algunos investigadores consideraron éstas no son diseñadas por los que analizan o planean las políticas educativas.

Bueno en las que yo conozco, yo digo que se han hecho un avance en los procedimientos de evaluación porque eran como, primero yo siento que eran bastante solamente estadísticos, no tenían ninguna parte cualitativa y se han agregado elementos de contexto a esas evaluaciones aunque sean de llenado de selección múltiple, este, pero hay datos de contexto y, sobre todo

*también a mí me parece importante no solamente la forma en la que ya se responde una prueba sino la forma en la que se construye y cómo se valida. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)*

*No, no creo que eso ha sido diseño de los grupos técnicos que se han preocupado de eso, y debido a esto que le comentaba hace un momento de ese, esa inclinación por valorar la comunicabilidad a la participación yo creo se abrió un espacio para una mirada etnográfica, pragmática, comunicativa y entonces yo creo que ahí fue cuando nos miran a nosotros como gente que pueda ayudar. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

*Yo creo que no es tan fácil y creo que la metodología ahí que han usado, este, pues, a final de cuentas da los resultados un poco mentirosos en cierto sentido [...] porque sí podemos decir que sí tenemos al noventa por ciento de la población escolar o en edad escolar en la escuela primaria pero ¿qué más? o sea, esta cuestión de, por ejemplo, la lectura, las matemáticas que es a lo que más atención le ponen ¿cómo la pueden evaluar? (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)*

Sin embargo, para los especialistas en evaluación la metodología de conocimiento común es para aplicarla en los procesos programas o proyectos educativos, pero de las políticas no se sabe mucho.

*Es más yo no he escuchado así como que se está haciendo evaluación de una política, creo que se está haciendo, se hacen evaluaciones de programas que responden a la política a veces a una política y un programa pero normalmente vas a ver una política en un conjunto de programas y acciones más o menos concertadas a veces desorganizadas pero que responden a esa política, entonces no he oído que se adquiera ya una metodología para evaluaciones de políticas, hay metodologías para el análisis de políticas [...] yo que sepa no hay una metodología, hay varias metodologías para evaluación de programas, hay cosas muy sofisticadas justo para asegurar que estás evaluando impacto y ninguna otra cosa, tienen que ser modelos, te voy a decir creo que es muy difícil hacer buena evaluación de impacto. (Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006)*

En el caso de los especialistas, consideraron que no existe una metodología tal cual en nuestro país para evaluar las políticas educativas, sigue la tendencia a evaluar los programas

*Las políticas con este nivel de integralidad, con esta visión integral no lo sé, o sea, que yo sepa no se hace, a la mejor sí, pero yo no lo sé. Lo que sí te puedo decir es que hay muchas evaluaciones de programas que luego les llaman políticas o sea, eso sí hay en el sector evalúa cada subsecretaría evalúa sus programas, este, pero no evalúa integralmente su política entonces a la mejor sí hay por ahí, pero que yo lo conozca, que yo lo, no y no nada más en México, en otros lados en donde vimos una experiencia muy similar a esta fue en Costa Rica; hay un sistema pero del sexenio pasado de Costa Rica de la administración presente no en donde tenían un sistema que sí integraba toda la política pública y, incluso hay como mucha semejanza con lo que estamos haciendo nosotros sin conocernos ni nada que evalúan políticas así, digamos, federales o del gobierno de manera integral, pero en México, que yo sepa, o sea, con esta visión no, no hay. (Dra. Jatzibe Castro Moreno. DGEPE. Octubre 5, 2006)*

Otro problema es que si algunos investigadores al trabajar en algún tipo de evaluación de programas o proyectos que tienen que ver con las políticas educativas existe poco o nulo avance en la participación de planeación más que de ejecución, además de tener en cuenta el contexto real en el que se debiera aplicar.

*Yo no he visto que haya muy clara hay algunos pues no tanto como metodologías que es interesante si son además como más bien desde un punto de vista más crítico, [...] no puedes hablar de una metodología [...] incluso tampoco hemos trabajado en una metodología, creo que es un poco complicado; conozco, por ejemplo a Luz Elena Galván de ahí del CIESAS que ella ha trabajado un poco para la SEP y ella a veces como que se desilusiona un poco porque siente que además de todo como que no se le hace caso al investigador, se le pide su opinión, se le pide que vaya a evaluar y desde decir: “mira, pues, el mecanismo, el método de evaluación no es el mejor hay que hacer” desde ahí ella siente que no se le hace caso al investigador ¿no? y como que se le utiliza para avalar que se hizo una evaluación apoyando a esos investigadores de alto nivel de distintas instituciones y se acabó, no hay más allá de que, ella siente, incluso de que las propuestas que se hacen, pues, no son tomadas en cuenta, ella a veces como que se desilusiona un poco porque dice: “bueno, ¿y por qué me están haciendo hacer tanta cosa si al final no me van a hacer caso?”, al final hay como que una línea política entrazada independientemente de los resultados de la evaluación (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)*

*Claro, yo creo que es muy importante tomar el contexto en el que se están desarrollando ese tipo de políticas y en México, México tiene una característica que los países europeos concretamente no tienen en general que es la desigualdad, o sea, México tiene una desigualdad muy importante y a nivel educativo se muestra y se reproduce esta desigualdad socioeconómica y entonces no se puede pensar en políticas desde una situación de equidad. Es que, bueno, yo creo que, no sé los organismos internacional tienen su propia manera de hacer las cosas y yo creo que no necesariamente hay que copiarlas tal cual, más bien hay que, pues ubicarlas en el contexto de México. Y ahora en México yo creo que tenemos ese gran defecto pues nos vamos a evaluar los resultados sin evaluar el proceso. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)*

Otros especialistas consideraban que existían evaluaciones dentro de las mismas instancias educativas que realizaban esta tarea, no la evaluación de políticas educativas tal cuales sino el desarrollo de metas y proyectos institucionales que permitían dar cuenta de los avances propuestos en el Pronae

*En general son instancias externas al mismo sistema no estoy muy segura de esto que te voy a decir pero muchos programas operan con lo que se conoce como reglas de operación, o sea, para que tú puedas distribuir los recursos de un programa entre las entidades federativas o entre las instancias que están involucradas necesitas una herramienta legal por llamarle de alguna manera que se llaman reglas de operación y que me queda muy claro justo como es el asunto y los montos que tienes que distribuir a cada una de las entidades federativas; y esas reglas de operación, si no estoy equivocada, desde hace ya varios años obligan a hacer evaluación de los programas ¿no?, o sea, siempre va a haber un componente de evaluación y esa evaluación siempre tiene que estar hecha por una gente externa, entonces pueden ser centros de investigación, universidades, despachos eso es lo que, bueno que se supone que tenemos... sobre el tema y que tiene unas ... para poder hacer un buen trabajo (Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006)*

Otra de las cuestiones a saber era si las instancias en las que los entrevistados laboraban, se realizaba, algún tipo de evaluación con características similares, (por ejemplo la CDI), a excepción de las instancias de evaluación propiamente determinadas con ese fin.

*Bueno, hay organismos, dependencias dentro de la SEP encargadas de evaluarlas, sin embargo uno nunca sabe los resultados, entonces yo creo que deberían ser públicos. Ahora también hay otro tipo de organismos como el INEE o como el CENEVAL que también evalúan lo que se está haciendo, lo que yo considero que es muy importante con todos los defectos que puedan tener, pero creo que es*

*un avance muy, muy grande porque aun cuando todavía no son censos...(Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)*

En el caso de la DGEI, no realiza evaluación pero la administración en turno reconoció que su participación es limitada por falta de invitación de las autoridades pertinentes.

*Somos más bien segregados si nos asumimos así, de hecho no participamos no porque no queramos sino porque a veces ni siquiera nos invitan o a veces nos auto-invítamos y hacemos que nos inviten y que se retomen; de hecho con el INI fue así. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)*

#### 4.1.4 Criterios de evaluación.

Los criterios de evaluación delimitan el cuándo, cómo y por qué se tienen que evaluar las políticas educativas, para algunos especialistas, se tiene claridad en lo que debe tener una planeación, y que ésta dé cuenta de todo el proceso.

*¿Cuáles serían los criterios? Bueno, hay que tener claros cuáles son los objetivos y cuáles son las etapas en las que se cumplen estos objetivos, es decir, objetivos claros, una periodización de resultados y luego, bueno, un diseño de instrumentos adecuado a lo que se quiere medir porque no cualquier instrumento mide cualquier cosa, entonces sí hay que ser muy claros en que, este, no por aplicar un instrumento ya puedes decir todo, ya puedes tener el resultado, sobre todo que es un poco lo que sucede con el INEE que le reclaman mucho que no llega a escuela por escuela y niño por niño, pues no puede si no ha hecho evaluación censal o aplicación censal no puede llegar niño por niño, escuela por escuela. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)*

*Es que depende de qué quieras hacer, mira, puede haber evaluación de programas que lo que buscan es dar respuesta a cómo operan esos programas, o sea, que todos los programas suponen una serie de condiciones (...) bueno, tú puedes hacer una evaluación del programa en términos de la operación de ese programa, pero puedes hacer también una evaluación de programas en términos del impacto que tiene si están logrando los resultados que se supone que buscaban ese conjunto de programas (...) la evaluación de la operación y del impacto, a veces las dos van juntas ¿no?, o sea, haces evaluación, primero ves cómo opera y después ves el impacto eso es lo que está pasando con PEC, por ejemplo, ha habido evaluaciones de la operación del programa **pero a la fecha ha habido una evaluación el impacto del programa, o sea, no sabemos si están lográndose los resultados que se ha propuesto el PEC** se han hecho cosas interesantes en términos de la evaluación del PEC pero más pegado hacia la operación que es el impacto. (Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006) El subrayado es nuestro*

Muchos de ellos desconocen cuáles son los criterios de evaluación y otros consideraron que los criterios tienen que ver más con la parte cuantitativa de un reporte federal del gobierno en turno para entregar informes sexenales.

*Ah, los criterios yo creo que se dan más hacia lo cuantitativo yo no sé si sea porque un poco lo comentaba desde cuarenta ahí hay una tradición más a ponerle como más atención al número a la idea de que como es una educación masiva entre más niños incorporemos, entre más escuelas incorporemos, entre más egresen, pues, ya está resuelto el problema [...] entonces ya te digo hasta*

donde la evaluación realmente es una evaluación que pone el dedo sobre los problemas, éste, no sólo numérico sino de calidad ¿no? o sea. (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)

#### 4.1.5 Evaluación de políticas educativas indígenas.

Con lo anterior podemos afirmar que si para el caso de las políticas educativas en general no existe una evaluación de éstas como un ejercicio federal sexenal, en el caso del sector indígena lo que se esperaba conocer fue limitado pues existe poca información y atención a lo que en este rubro acontece, y no es exclusivo de un sexenio.

*Híjole! prácticamente no las retomábamos, no porque no quisiéramos sino porque reflejaban una realidad que no era la nuestra, que no, sigue siendo sin ser la nuestra. Existe un problema con ese tipo de evaluaciones; uno: no son pertinentes a la educación indígena como tal y eso no nos permite tener un piso más o menos firme para poder saber qué es lo que está ocurriendo, y la segunda: es que dentro de las atribuciones de la dirección general no está el evaluar. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)*

La realidad de las evaluaciones es que éstas se diseñan desde otra perspectiva, considerando las necesidades reales o el contexto heterogéneo de la educación en México.

*Yéndonos al discurso propio de lo que es educación indígena diríamos que están hechos por y para mestizos, es decir, para los niños urbanos y carecen de la visión indígena, por esta razón creemos que no son pertinentes ni reflejan una realidad que no obviamos y que no rechazamos somos un, estamos conscientes que somos el subsistema más, de más bajo rendimiento, es decir, en todas las evaluaciones aparecemos en último lugar eso nos queda clarísimo, nosotros mismos sabemos que estamos en ese último lugar; sin embargo creemos que ha habido avances si bien no son perceptibles. Sí, incluso tenemos acercamientos con ellos sabemos que debemos tener acercamiento con ellos y les decimos qué está sucediendo, ¿cuál es el problema?: **que educación indígena no es una prioridad para ninguna instancia ni del gobierno federal ni de los gobiernos estatales** (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006) El marcado es personal.*

*(...) bueno, pero ¿cómo le vamos a hacer para llevarlo a la práctica, cómo la vamos a enseñar, cuál es la metodología que necesitamos aplicar para poder enseñar nuestras lenguas a nuestras gentes?” y ahí, pues, no hay respuesta porque no hay experiencia, yo creo licenciada, que uno de los errores más grandes que hemos tenido los diferentes niveles de formación es que la gente se forma profesionalmente pero a base de información bibliográfica, pero que vayan allá al campo no, entonces no tienen idea de esa problemática que confrontan nuestros niños, nuestros maestros. (Prof. Ramón Hernández López DGEI, 02 de octubre de 2006)<sup>175</sup>*

---

<sup>175</sup> El profesor Ramón Hernández López su disciplina de formación fue en la Escuela Nacional de Maestros, “comencé en la Normal Superior pero como he sido un poco inquieto me fui al campo a hacer una serie de trabajos sobre la organización de las comunidades indígenas y los estudiantes, entonces no lo concluí, así que me quedé, digamos, en alfabeto”. El cargo que desempeña Dirección General de Educación Indígena (DGEI) asesor del grupo de coordinadores de esa Dirección.

#### 4.1.6 Limitantes y beneficios de evaluar las políticas educativas indígenas.

Dentro de las limitantes que se tienen al evaluar a las políticas educativas algunos especialistas consideraron que para poder evaluar una política, ésta tiene que estar bien diseñada, tener claro los objetivos, la periodización y las estrategias de cómo le van a hacer para alcanzar lo planeado y tener logros; entonces si esto no se tiene contemplado será difícil evaluar y eso es una limitante importante.

*“(...) pienso realmente que va a ser muy difícil en este país que haya políticas que no se evalúen y programas que no se evalúen creo que, te digo, no estoy muy segura de la normatividad pero yo te diría que creo que hay una obligación de evaluar todos los programas por eso se han hecho las evaluaciones de Enciclomedia, entonces creo que eso está normada, o sea, por ley tiene que hacer evaluación y creo que cada vez más hay una cultura que favorece una comprensión de las bondades de la evaluación ¿no? y de cómo puede irte retroalimentando para que mejores la planeación de tus políticas ... ¿ Entonces sí creo que hay cada vez una evaluación mucho más estrecha entre los evaluadores y los tomadores de decisiones.” (Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006)*

*Otra limitante también es que no siempre es fácil evaluar realmente para lo que la política está diseñado, es decir, a la hora de hacer el diseño del instrumento de evaluación hay que tener muy claro el objetivo, aunque la política lo tenga claro si tú en tu instrumento no tienes claro tu objetivo tampoco vas a tener los resultados de, no vas a evaluar lo que estás pidiendo eso es otra limitante que también es importante y luego bueno, no sé, por ejemplo, el INEE que tiene poblaciones muy grandes entonces hay dificultades técnicas importantes que se tienen que resolver para a fin de poder evaluar. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)*

Además, la falta de voluntad para realizarla, pues el interés por conocer y entender el atraso de este sector educativo tiene que dar cuenta más allá de lo que se ve, sobre todo para este sector social.

*Pues yo creo que fundamentalmente son, bueno quizás son de dos tipos ¿no? una tendría que haber una voluntad política para realmente querer evaluar, querer evaluar no por evaluar si no querer evaluar para corregir. bueno me parece que lo que está haciendo falta ahí es la voluntad para querer hacer uso de los resultados de la evaluación, entonces si la evaluación se hace pública se corre el riesgo de que entonces te pidan cuentas acerca de qué haces con esos resultados, pues entonces mejor no hacer evaluación, yo creo que eso es un poco lo, entonces sí hay yo creo que hay una resistencia al cambio porque cualquier cambio estructural de la educación indígena afecta a los intereses creados por el sector para manejar a la educación indígena en lugar de nosotros, entonces yo creo que esa es una limitante muy importante. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)*

A pesar del contexto poco alentador, sí se reconocen algunos avances al evaluar estas políticas sobre todo para el sector indígena, algunos de los beneficios que algunos especialistas indicaron son las acciones que pueden suscitarse a partir de lo que acontece en nuestro país.

*Bueno es que es la única manera de avanzar yo creo, es la única manera de saber si las acciones y las estrategias que se están poniendo en práctica realmente dan el resultado que se desea ¿no?, el logro que se desea y también hay que, o sea, sólo evaluando esto vas a poder saber si con los recursos que estás destinando tanto materiales financieros, humanos, etc., que se están destinando para poner en práctica esas acciones son los necesarios para que los resultados sean eficientes, para que se*

logren los objetivos con los recursos que se destinaron si no están haciendo falta o si no están sobrando ¿sí? Entonces yo creo que una política tiene que ser eficaz y tiene que ser eficiente, es decir, tiene que cumplir con los objetivos que se propone de acuerdo con los recursos que se le destinaron y además tiene que haber una coherencia entre logros y objetivos con el logro de objetivos que se propusieron. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)

(...) a mí me parece que lo más importante sería empezar por descubrir los problemas que tiene el sector educativo indígena en el país ¿no? que de pronto hay trabajos para tener datos, por ejemplo, de cuántos maestros están desubicados porque, respecto a las lenguas, ¿y por qué por derechos laborales? Se ha dicho mucho que los derechos laborales de los maestros están por encima de los derechos de los niños indígenas es decir, “porque si a mí me dieron la plaza yo estoy ahí muy feliz”, pues ni modo ahí se tiene que aguantar la comunidad ¿no? Y entonces sí tiene que aprender español el niño indudablemente pero tiene derecho a también desarrollar su lengua por todo lo que ya sabemos de importante que es para el pensamiento, en fin para la personalidad de su propia lengua. Entonces, me parece que sería muy importante así como ese diagnóstico que destapa todas las dificultades que hay de fracaso, de repitencia, de deserción, que es fuertísimo, y este, de analfabetismo y en ese sentido sería como un buen comienzo y sabiendo para ir construyendo una educación más pertinente para los indígenas. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)

Conocer la realidad puntualmente y saber cuáles son nuestros males para poderlos atacar. En este momento estamos prácticamente nada, estamos en el limbo no sabemos qué es lo que está pasando realmente en el futuro educativo. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)

Bueno lo primero que hay que distinguir los distintos ámbitos, ahorita, por ejemplo, hay varios esfuerzos encaminados a producir información para poder valorar lo que está pasando ¿no? o evaluar cómo, entonces tienes un sistema nacional de información que se ha ido articulando alrededor de la definición de indicadores educativos distintos, eso es una base importante que cualquiera la va a necesitar para decir si se está avanzando o no [...] indicadores [...] no podemos contarle las muelas a todo mundo pero ¿los chavos van a la escuela, se quedan aprenden y salen cuando tienen que salir o qué estamos haciendo?. Entonces ese sistema es fundamental todo el trabajo que está haciendo el Instituto Nacional de Evaluación también se dan fuentes de información para desde la naturaleza de la información decir: “bueno con esta información yo puedo decidir que te diga es una expresión de los resultados de... política” ¿no? por ahí podría irse trabajando entonces hay que estar abiertos, o sea, poco a poco tendremos preferidos si no tenemos metas de política pues no sabemos qué queremos, (Dra. Margarita Zorrilla. COMIE Noviembre 15, 2006)

Entonces yo creo que por los números ya, pero sí por las calidades, yo creo que si se toma en cuenta la evaluación a la política educativa, pues sí se puede resultar en mejorar las cosas porque igual ahí es una pregunta interesante ¿hasta dónde le hacen caso a la evaluación?, ¿hasta dónde? como te digo, bueno ahorita sería un buen momento y llega nuevo gabinete y puede decir “a ver SEP tú hiciste una evaluación, vamos a ver hasta dónde podemos continuar y hasta dónde podemos variar”, no sé finalmente a la mejor sí ya tuvo algunos prejuicios pero creo que al final de cuentas la política educativa no deja de estar supeditada a la política en general y a la idea de que es para, como para ganar los votos, porque hay que hablar de la educación para todos ... ta-ta-ta, ¿pero hasta dónde realmente tomo en cuenta todo esto. (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)

Pues, yo creo que ahí hay avances diversos ¿no?, por ejemplo, yo creo que la infraestructura pedagógica se ha flexibilizado, se ha ampliado ¿no? el hecho que hoy día casi todos los niños indígenas dispongan de un libro eso es un gran logro porque es un mínimo educativo que ni siquiera

*la familia puede cubrir, entonces yo creo que ese esfuerzo me parece que tiene un potencial todavía mayor de lo que tiene todavía ahora. Luego me parece que cada vez se ha hecho más factible la idea de enseñar en la lengua indígena y con la lengua indígena, ahí estoy implicando un antiquísimo problema que las lenguas tienen dos funciones que son importantísimas en toda educación: la función de instrucción y la función de aprendizaje, de metas de aprendizaje. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

#### **4.1.7 Realidad de las políticas educativas indígenas.**

¿Tienen estas evaluaciones efectos solamente sobre los objetivos educativos o también sobre los procesos? Hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y complejo, comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda acción que se realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación.

Dentro de las cuestiones que generaron esta investigación, se encuentra conocer la opinión de sí las políticas educativas indígenas se evalúan y conocer de qué forma se hacía esta evaluación y el impacto de éstas acciones dentro de las mismas.

*Pues, yo creo que muy poco porque sí hay lugares donde sí se ha aplicado pero si usted ve los resultados de las evaluaciones del INEE, o sea, que un niño que sale de sexto año leen, o sea, ¿realmente entienden lo que leen? ¿entonces qué importa la eficiencia terminal si salen sin saber leer si no entienden? y lo vemos en secundaria, en preparatoria, los jóvenes no entienden lo que leen, o sea, saben leer(...) No, bueno también esto es un poco deformado porque se considera educación indígena, que no debería llamarse educación indígena porque no es educación indígena es educación para indígenas, o sea, porque la educación indígena sería cómo los diferentes grupos indígenas conciben la educación, eso no es cierto eso no se hace, eso no es de la educación formal. Luego la cuántos niños que hablan lengua indígena no estudian en las escuelas del subsistema indígena sino estudian en escuelas regulares donde les prohíben hablar la lengua indígena, pero ahí no sabemos también cuál es el desempeño aunque nos lo podemos imaginar ¿verdad? si un niño no le está entiendo al maestro, ah, pero eso sí sigue pasando de grado pero entonces llega a sexto e igual no sabe leer. (Mtra. Ludka de Gortari Krauss. C.D.I. 26 de Octubre 2006)*

El resultado de las políticas educativas indígenas ha sido paradójico, pues por un lado se avanza en el reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica, mientras que por otro lado, continúa el estado de iniquidad económica, política y social que padecen los indígenas de nuestro país.

*Ah, el INEE, sí y la última evaluación que hizo, pues, como la norma fue la nacional, claro que los maestros están pero en la calle. Entonces comentábamos con las dependencias correspondientes que no es justo evaluar los trabajos de la educación entre los indígenas con la evaluación que se tiene del nacional, porque la nacional se hace dentro del contexto del programa que se maneja pero son ajenos completamente al medio indígena y si hay que considerar que el maestro indígena trabaja doble porque trabaja en español y trabaja en su lengua indígena o primero en su lengua materna y luego el español, por un lado, entonces trabaja doble y el esfuerzo del pequeño también es doble y no se toma en cuenta esos factores para evaluar el trabajo del pequeño y entonces dan por hecho con comentarios hay de esta institución y también de la, una, en un artículo periodístico que salió la semana pasada precisamente evaluando la cuestión de la educación indígena y cómo los*

*elementos que dispone, en tanto que un indígena recibe 600 pesos de apoyo para su educación en el año, en el medio urbano se reciben 5600 pesos, entonces como es posible pedir que haya el mismo rendimiento, calidad de aprendizaje si no se cuenta con los elementos necesarios. Sí, entonces nosotros hemos estado insistiendo en que no solamente se evalúe, se ponga una norma para evaluar y que, pues, va a ser siempre el último lo de educación indígena, (Prof. Ramón Hernández López DGEI, 02 de octubre de 2006)*

Los propósitos ambiciosos requieren de tenacidad y la historia de las políticas educativas en México durante el siglo XX muestra muchos casos de falta de continuidad. En otros, las políticas prometen grandes logros y las inercias disuelven las mejores intenciones. Sin embargo, existen continuidades importantes en algunas ramas y logros que no deben ignorarse.

*Si no enseñamos bien el español y usted sabe la crisis que hay en todos nuestros países de la horrible situación de cómo se enseña el español, pero todavía estamos enseñando como hace veinte siglos, entonces aquí la cosa también es caótica y crítica, entonces todo eso era para decirle que aunque se ha ganado mucho en espacio, en presencia del uso pedagógico instruccional de la lengua indígena, sin embargo, nos falta esa otra parte que es la función cognitiva de aprendizaje de la lengua indígena donde la lengua ya nos sirve como herramienta como nos sirve el castellano a nosotros: para estudiar, para investigar, para leer, para acercarnos al arte, en fin esa función todavía de la lengua indígena, tiene el potencial indudablemente pero no, no ha pasado por ese proceso de estandarización y de equipamiento tecnológico para ello entonces ahí está en un problema bastante todavía pendiente. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

#### **4.1.8 Impacto de la evaluación en la políticas educativa indígena.**

La evaluación ha revestido importancia a partir de establecer estándares de calidad en la educación. Tanto en el ámbito académico como de la opinión pública, el tema de la educación y su calidad están presentes en el análisis y la discusión. Las evaluaciones de nuestro sistema educativo representan un esquema innovador, esencial para la elaboración e instrumentación de políticas públicas. Desde luego hay coincidencia en que se debe generar una cultura social sobre las evaluaciones, pero más importante es conocer la razón, alcances y limitaciones de sus resultados, como también lo es conocer la dinámica que las mediciones generan al interior de los actores del sistema educativo; es decir, entre alumnos y maestros, directivos de escuelas y autoridades educativas, así como al exterior del sistema, o sea, entre los medios de comunicación y los miembros de la sociedad en general.

Algo curioso, es cómo estos resultados se publican al final de una administración y no hay nada que asegure que la siguiente administración los recuperara para el análisis de la política ni en los resultados de la evaluación.

*(...) a mí me parece que debe de ser un ejercicio mucho más continuo de una manera que efectivamente sí se puedan incorporar a una revisión de las políticas educativas de manera continua ¿no? este, digo pero eso tiene mucho que ver también con esto que yo te decía al principio de la definición para mí la política es que por definición tiene que ser con participación social si no, no se puede considerar una política de estado, digamos, este pues el hecho de que en nuestro caso no lo sea ¿no?, o sea, que no tengamos mecanismos de participación social te aseguro que las políticas responden, digamos a intereses y necesidades a los que van a beneficiar y recogen las opiniones y los saberes y los conocimientos de las comunidades académicas y de otras, este como eso no existe*

entonces tampoco tenemos políticas de estado ¿no? ese es el problema, entonces las políticas todavía tienden a ser políticas sexenales ¿no? entonces la continuidad partidista de todos modos las políticas son sexenales, entonces uno nunca sabe cuándo cambia el sexenio ¿no? si una política como la nuestra, por ejemplo, va a continuar o no, independiente de las evaluaciones, o sea, se hayan hecho o no se hayan hecho evaluaciones, hayan sido favorables o no hayan sido favorables, denme elementos para hacer las cosas mejor o no, no tiene que ver con eso, tiene que ver con cómo se visualiza la política educativa desde quién asume el poder ¿no? y entonces ahí la educación se ve en la sociedad. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)

Concretamente no sé qué impacto han tenido pero a nivel general yo creo que no sé, por ejemplo, muy claramente yo creo que el INEE o el CENEVAL con sus exámenes: exani I y exani II yo creo que sí han tenido un impacto, es decir, en el momento de saber que la enseñanza de las matemáticas y del español ... está mal y de saber que hay una relación entre ambiente socio-cultural y resultados académicos, por ejemplo, ese resultado yo creo que es importantísimo para diseñar las nuevas políticas y para hacer una focalización de política hacia dónde se tienen que dirigir, hacia qué tipo de grupos, hacia qué áreas, este, porque bueno, a ti te interesa la educación bilingüe o intercultural, entonces en zonas, las zonas indígenas, bueno hay quienes lo han definido como las zonas más pobres entre las pobres y son los indígenas y, por lo tanto, con un capital cultural por lo menos diferente y en muchas ocasiones pobres por la miseria que hay entre ellos, entonces es muy difícil si tú quieres enseñar el español o si quieres enseñar también la lengua indígena es muy difícil si no se tiene todo un cúmulo de conocimientos y de experiencias atrás de esta enseñanza, entonces, bueno, yo creo que es hacia allá hacia donde las políticas tendrían que dirigirse. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)

Después de revisar lo que para los entrevistados es una política educativa, otra cuestión interesante es ¿cuándo una demanda educativa indígena se vuelve una política educativa?, pues se reconoce que las demandas educativas de este sector mexicano no se les ha dado la atención correspondiente. Un problema que tenemos en México en relación con la política educativa es que no se tiene claros los propósitos ni tampoco se atreven a proponer metas claras y reales que den respuesta a las demandas; por ejemplo, el artículo 3º constitucional, señala que el gran propósito de la educación es la formación de una ciudadanía responsable del desarrollo integral y armónico de los individuos, ese es el propósito, pero para lograrlo se deben tener fines para concretarlo, por lo que, llevarlo a cabo deben plantearse metas muy concretas, que abarquen cobertura, calidad, equidad y, por qué no, aprendizaje, las cuales deben ser medibles.

Eso es lo que nos está haciendo falta porque la demanda civil lo hay y ahí no cabe la menor duda pero lo que no está... no ha sido institucionalizada y digo no siempre vas a tener el problema de la representatividad de los pueblos indígenas que es lo que te asegura representatividad es muy difícil. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)

Bueno, yo creo que de los zapatistas hizo cambiar esa lógica de que la demanda de participación de acciones afirmativas al sector indígena ... empujó mucho las demandas indígenas y las acercó a los niveles de diseño de política y de normatividad, generalmente yo creo que eso está en la base de lo que es la reforma constitucional en materia indígena, la ley general de derechos lingüísticos toda la reorganización que autorizó el gobierno del sector indígena de hecho el gobierno adoptó la interculturalidad como política general pero sólo la aplica con los indígenas entonces esa es una gran inconsistencia porque finalmente no se ha avanzado mayormente ¿no? entonces yo creo que elementos políticos hicieron mella en los ojos de los organismos gubernamental y globales; hoy día, por ejemplo, en nombre de los derechos humanos indígenas, yo creo que no hay ninguna institución

*global... que se opongan, restrinjan esa discusión entonces hay un espacio mucho más abierto en la última década, digamos, de esto. Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

Lo primordial para este sector debería ser que una necesidad educativa se vuelva una política educativa que sea prioritaria, fundamental y segundo que sea una demanda de toda la población indígena porque ocurre que hasta en los pueblos indígenas se da que una determinada demanda la dividen en muchas y esa polarización provoca que no se logre la consolidación de una política.

*Entonces demanda social, demanda de quiénes, quién sabe, dicen que las políticas dependen de la voluntad política del individuo o individua en turno pero entonces la siguiente pregunta es ¿qué es la voluntad política? y va desde el capricho más absurdo hasta el razonamiento informado, ilustrado y hay una gama de posibilidades enorme. (Dra. Margarita Zorrilla. COMIE Noviembre 15, 2006)*

*¿Cómo decirlo sin que suene a que estamos disconformes con el sistema? Es muy complicado de hecho impulsamos en el discurso una política educativa desarrollando una educación intercultural bilingüe pero estamos conscientes que solamente fue en el discurso no se logró concretar en el aula que es donde queríamos que en un momento dado se reflejara, ninguna política pública por muy buena que sea si no se refleja en la realidad de nada sirve ¿no? y en este caso es fundamental. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)*

También se cuestionó a los entrevistados acerca de cómo saber si estas políticas educativas implantadas han sido las adecuadas y si han dado respuesta a las necesidades para el sector indígena particularmente. Algunos de ellos consideraron que si han logrado avances pero falta mucho por hacer en diferentes ámbitos, sociales, económicos y por supuesto educativos, ir más allá de promesas políticas de campaña sexenal.

*Pues, mira, esa es una pregunta difícil realmente porque, bueno, finalmente el impacto de una política no se puede conocer, bueno, por ejemplo, en logros no es inmediato ¿no? y, bueno, algo que pasa en este país es el estar permanentemente desechando propuestas ¿verdad? porque, bueno viene una nueva administración y esa historia ya la sabemos ¿no? y entonces “nada de lo anterior sirve construye todo nuevo” y no se evalúa, pero me decías que, a ver vuélveme a decir. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)*

*Sí, yo digo que sí, mira, te digo nunca hay una respuesta absoluta a esa pregunta ¿no? porque depende de dónde te coloques tú y a quién le preguntes, bueno, o sea, eso no lo hemos dicho, por ejemplo las evaluaciones no solamente tienen que ir dirigidas a una parte de todas las personas que constituyen la comunidad educativa, sino, bueno padres de familia, autoridades tradicionales, este, oficinas de educación de cada una de las entidades, en fin, haces como todo a todos hay que preguntarles (...) estamos en un momento de muchas transformaciones y de mucho sensibilizar a la población, bueno y entonces podremos empezar a tener resultados ya como más evidentes. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)*

*Mire licenciada, este, siempre la opinión de los indígenas ha sido marginada, 76 después de que se fue el licenciado Echeverría nos organizamos los profesionistas a través de la... ¿no sé si está usted informada de él? La asociación nacional de profesores indígenas... entonces instrumentaron un documento que se llama la educación indígena bilingüe-bicultural pero planteado por los indígenas (...) hizo la propuesta al gobierno de López Portillo con ese documento la instrumentación de la educación indígena bilingüe-bicultural ahí tiene todos los datos, todo lo que se venía haciendo y cómo y cuáles son las propuestas que se estaban haciendo para que realmente funcionara esta. Con la cuestión del Ateneo y presentamos al ciudadano presidente, cuando era candidato, este, la*

*propuesta de cómo queríamos los indígenas la educación qué era lo que proponíamos, en cuestión de respeto a la lengua, la tradición, a la cultura y le dábamos una serie de elementos se lo hicimos también a Pría que entonces era la directora del INI y, este, pues no sabemos si, si de ahí se apoyó el ciudadano presidente para dar la política de que había que atender a los indígenas y todo. (Prof. Ramón Hernández López DGEI, 02 de octubre de 2006)*

#### **4.2. Recomendaciones para la evaluación de las políticas educativas indígenas.**

Las demandas así como las recomendaciones hacia la evaluación de las políticas educativas nacionales son heterogéneas pues a pesar de que se busca en ellas la equidad e igualdad en el servicio para todos, la realidad dista mucho de lo que se planea y entrega. A nuestros especialistas se les cuestionó sobre las tareas que deben emprenderse desde la perspectiva de una evaluación educativa eficaz al servicio del mejoramiento de la educación indígena.

*Pues, mira yo sí creo yo sí insisto que la pata que nos está haciendo falta para que verdaderamente haya una evaluación de políticas es la social, la parte de la sociedad, yo sí creo que hay que trabajar muchísimo en constituir una participación social efectiva y una participación social no solamente en aquellos sectores que tradicionalmente han participado y que siempre están presentes y que siempre quieren decir algo y que tienen propuestas que hacer sino sobre todo de aquellos que luego se escuchan menos; creo que es necesario hacer un trabajo para informar a la demanda, informar y formar a la demanda de tal manera que podamos decir que efectivamente hay bases para plantear una participación social representativa de los diferentes sectores de la sociedad que es lo que no se ha logrado. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)*

Un cambio significativo para las evaluaciones de las políticas educativas indígenas es el diseño de metodologías para resultados más cualitativos.

*“(…)yo creo que hay que diseñar una metodología más abierta, más cualitativa, más discursiva para entender un poco los sentidos en que ellos trabajan sobre los [...] ahí siempre opera este problema de “que tenemos poco tiempo”, “que hagamos una encuesta”, “que levantemos la mano” y ... pero pienso que ahí hay poco trabajo a nivel de los significados de los sujetos; y la otra cosa que creo que también hay que afinarla mucho más es cómo captar ciclos reales de procesos escolares. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

*Bueno, yo creo que desde lo que deberían de tratar de hacer es buscar, hacer una evaluación más a lo cualitativa no sólo una evaluación cuantitativa y que, bueno, evaluar realmente a la política educativa esta idea de ser [...] tal vez tratando de tener más atención a buscar hacer una evaluación de la cualitativa, quitarle un poquito el énfasis a la evaluación numérica exclusivamente que sí dice mucho pero en términos de, bueno, ya aquí muy ... de historia cuantitativa precisamente ... entonces entiendo lo que se puede hacer con los números, pero también entiendo los límites que tienen los números ¿no? aquí está, se supone, que la otra parte. (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)*

Otra recomendación es para las autoridades nacionales pues debe existir una actitud de apertura y cambio para este sector de la población.

*“El cambio de actitud de todas las autoridades. Siempre el, se genera cualquier decisión desde la alta esfera, la implantamos pero no nos importa si esto realmente permea o no hacia quienes lo van a recibir. Así es, no hay un seguimiento puntual de qué es lo que está ocurriendo a quiénes estamos*

*dirigiendo toda la decisión. Que se humanicen, que no se tienen las soluciones desde esa perspectiva donde está la realidad es a donde vamos a aplicar o a donde se está aplicando una política pública sea la que sea y que en ese ámbito de decisión tenemos que ver qué es lo que está ocurriendo, de nada sirve tener la mejor teoría si esta no repercute en la realidad. Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)*

*Mira, de mi experiencia en la Secretaría yo te diría que mucho más articulación, o sea, se hacen cosas y se hacen por gente conocedora, se hace una buena planeación pero hay como mucha desarticulación al interior del sistema, entonces la formación de los profesores va por un lado y la actualización de los ... van por el otro lado, no necesariamente que se contrapongan pero como que no hay un esfuerzo articulado. Dra. Annette Santos del Real. INEE, 23 de noviembre de 2006)*

*Bueno, yo creo que, este tener muy claro qué es lo que va a evaluar para a partir de ahí poder diseñar los instrumentos y ser muy fuerte técnicamente sobre todo cuando son poblaciones, si se quiere evaluar una política nacional o una política aunque no sea nacional pero en poblaciones muy grandes necesitas tener instrumentos técnicos muy bien hechos, muy bien pensados. Y luego también tener, no sólo tener claro el objetivo de la política o qué es lo que esa política quiere resolver sino también tener como evaluador de políticas una concepción clara del conjunto, por ejemplo, en el área de educación de hacia dónde debe ir la educación en el país en el que se está evaluando ¿sí? tomar muy en cuenta el contexto en el que se está evaluando porque si no puedes perder algo que no o puedes dar recomendaciones que no necesariamente. Pues yo creo que hay que pugnar porque las políticas se evalúen porque no se evalúan suficientemente y cuando se evalúan no se sabe ¿no? se les entrega a las autoridades y ya, yo creo que hay que hacerlo público porque, bueno es información importante, es información interesante que debe ser conocida para saber cómo vamos. (Dra. Lorenza Villa Lever. COMIE. Noviembre 30, 2006)*

### **4.3 Consideraciones pedagógicas para la evaluación de políticas indígenas nacionales.**

Las intervenciones políticas para lograr la equidad deben ser concebidas como estrategias a largo plazo. Atender las principales cuestiones o problemas por enfrentar deviene en acción obligada si se quieren hacer viables las anteriores opciones estratégicas. En este contexto será esencial optar por mecanismos de evaluación para conocer si nuevas estrategias de inversión son eficaces para mejorar la eficiencia interna del sistema educativo.

Las reflexiones anteriores no significan apelar a ningún tipo de purismo culturalista que suponga la apología irrestricta de las formas políticas tradicionales. Parto de la base que toda sociedad tiene la capacidad y el derecho de redimensionar y rediseñar su vida política, buscando hacerla más eficiente tanto para la vida colectiva como para la relación con el medio social exterior. Sin embargo quiero destacar el riesgo de que esa búsqueda desemboque en un reemplazo de las instituciones políticas preexistentes o en su total desnaturalización. Es decir que los únicos interlocutores pasen a ser los mediadores y ya no los guías comunales. Es por ello que resulta necesario enfatizar que suele existir una clara contradicción entre los sistemas tradicionales y los sistemas políticos exógenos que se implantan en los grupos étnicos (tales como los fracasados Consejos Supremos, etc.), aunque éstos partan de voluntades orientadas hacia la defensa de los intereses nativos.

Por lo general dichos sistemas operan objetivamente como estructuras de mediatización, aunque busquen la defensa de las sociedades que pretenden representar. Las nuevas

organizaciones sólo logran servir a los intereses locales, en la medida en que se articulan en forma horizontal con los sistemas tradicionales. La redefinición de las estructuras políticas nativas, constituye una estrategia necesaria para la construcción de nuevas formas de relación interétnica. Su legitimidad depende de la capacidad para continuar expresando los aspectos fundamentales de la vida colectiva indígena.

*(...) la preparación de los recursos humanos, o sea, hoy día existe como profesión el etnolingüística y pronto va a existir como profesión el educador intercultural eso me parece un enorme avance porque realmente esta transición que le decía, este cambio necesita profesionales no se puede hacer así al azar tiene que haber gente preparada, experta en imaginar cómo puede ser un mundo multicultural (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

*Bueno, yo también creo que ahora como que es el momento de que conviva la evaluación global que se practica a los indicadores y todo esto con este tipo de investigación como más específica y pienso que hay que hacer ese esfuerzo de integrar esos indicadores... que no se ha hecho todavía y eso también ayudaría mucho para formar gente en cosas de evaluación. (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

También otro factor, es el de la formación docente, atender la cultura pedagógica de los maestros, pues debe de haber una preparación y una conciencia del impacto que tiene un buen conocimiento en la educación indígena, considero que las escuelas normales o la Universidad Pedagógica no han logrado sensibilizar a los profesores en esta área; para instalar la multiculturalidad plural en esta sociedad se requiere que los docentes cambien.

*(..) que echen a andar su creatividad, su espíritu crítico, su potencial intelectual pero con esta pedagogía no les estamos ayudando, o sea, todavía los tenemos así como en una actitud muy receptora, muy pasiva, muy normativa, entonces yo creo que ahí hay un problema que está perjudicando este potencial de cambio, de hecho, bueno ya en todas partes circula la idea de que las escuelas interculturales tienen que desarrollar la pedagogía. Luego otra cosa que yo creo que es urgente es apoyar los programas de formación docente, apoyarlo en el sentido en que se vinculen más con la investigación, por ejemplo, en este momento la relación entre la investigación académica y todas las acciones que hacen las instituciones educativas indígenas es una relación inexistente, por ejemplo, hace más de veinte años nosotros hicimos un análisis de la relación entre lengua indígena y lengua española y utilizamos el concepto de conflicto intercultural". (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)*

*La otra parte muy importante tiene que ver con que el maestro de educación indígena sea parte de la cultura y de la lengua de los alumnos, tenemos, se le llama desubicación lingüística con una cantidad muy grande de maestros que no hablan la lengua de los alumnos y entonces es como si a uno hablante de español te mandan a Alemania a estudiar el primer grado de primaria y no solamente quieren que aprendas el idioma sino que aprendas historia, español y todo en una lengua que no es la del niño, entonces para mí me parece que esa es un cambio. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)*

*Que la nueva administración tome en cuenta las propuestas que hacen los pueblos indígenas, todavía son muchos los pueblos que ya están conscientes, que ya están, que son exigentes algo que debemos propiciar los indígenas aculturados es que normas las hay, licenciada, hay disposiciones en la reconstitución, en los reglamentos, en la ley de educación en todo hay pero nunca llega, entonces nuestro empeño de hoy en adelante será hacer que se cumpla tanto la constitución como las normas y disposiciones que hay en beneficio de las comunidades indígenas, porque eso es lo único que puede hacerse y estamos proponiendo la creación de una asesoría o una procuraduría general*

que se ocupe de estos para que lleguen esas normas allá porque derechos humanos se dice muy bonito pero no llegan ahí y siguen existiendo las irregularidades, así que esos son los empeños de los indígenas que ahora estamos en la administración o hemos podido estar en la administración y ahora a organizaciones de tipo cultural o de tipo social estamos empeñados en eso no nos metemos en la cuestión política porque entonces se refleja de inmediato en cualquier organización “ah, no son de esto, son de aquello”, no, entonces no, **nosotros respetamos a todos nuestros hermanos que quieran trabajar por su pueblo o por su comunidad y adelante.** (Prof. Ramón Hernández López DGEI, 02 de octubre de 2006) El subrayado es nuestro.

Además de las políticas, los ejes claves consisten en proporcionar un lugar importante para la educación y reconsiderar recuperar los trabajos de sexenios anteriores, pues de ahí las propuestas tendrían más sentido para los que las realizan y ejecutan.

Bueno, se hicieron en concreto se hicieron seis propuestas la primera de ellas es: consolidar la educación intercultural como un eje transversal de toda la educación pública en México no nada más de la educación indígena sino como parte integral de todo el sistema educativo nacional esa es creemos que es la más importante de ahí tenemos otra que es el desarrollar la intervención educativa en lengua indígena pero no como un elemento que se adicione a sino como un elemento integral del propio sistema o del subsistema educativo de educación indígena. La lengua indígena como parte de la cultura no como la única forma de entender la cultura, entendemos a la lengua indígena como parte de la cultura, de toda la cultura de la, de los pueblos indígenas pero no es la única que es lo que se confunde normalmente y eso nos ha permitido o nos va a permitir generar y hacer realidad un mandato constitucional que “se proporcione la educación en la lengua originaria de los niños” si no logramos eso no hemos logrado nada esa es la segunda propuesta ¿no?, serían las dos más importantes para que trasciendan al próximo sexenio. (Lic. Alfredo Cervantes. DGEI, 21 de noviembre de 2006)

Ese es el asunto, bueno, hoy que termina el sexenio ¿dónde estarían esos resultados? y dónde... el presidente nuevo o secretario diría: “a ver, échame esos resultados y vamos a delinear”, es que no la trae, o sea, yo creo que y eso, para todos realmente no es fácil decir en la campaña “vamos a mejorar la educación y vamos a, bueno sí” ¿pero? (...) Entonces ahí no se tomó, bueno ahí están las memorias y las evaluaciones que se hicieron en la propia memoria por qué no tomamos ese partido si nos vamos a hacer nuestro propio, se llevaron un año haciendo esto para ya luego lanzar el plan de diseños que se llevó otro año.... O sea, el sesenta realmente empezó el plan de once años, pero en sesenta y cuatro al cambio de gobierno cambian ellos ... ni siquiera una evaluación de decir “a ver, hace seis años se planteó esto”, viene el plan de once años y ¿qué pasó? simplemente es un nuevo gobierno que además ahora sí que tanto consultar las memorias sexenales esta otra curiosidad ¿no? está la memoria y lo primero que dice es más que evaluar la política educativa anterior es criticar al gobierno anterior; no hizo esto, no hizo esto, no hizo esto ... de carencias y nosotros vemos esas, ve uno la memoria del siguiente sexenio y es lo mismo, lo mismo. **No hay una evaluación sería todo es político, no hay una continuidad... no hay reforma educativa.** (Dr. Federico Lazarín UAM-I, Noviembre 28, 2006)

Resulta interesante que al preguntar sobre los resultados (positivos o negativos) de la evaluación de las políticas educativas indígenas en nuestro país, los especialistas, señalaron que sí en efecto éstas no se han dado de manera cualitativa, existen avances significativos que podrían permitir generar nuevas vías de trabajo tanto para la investigación como para la evaluación en esta línea educativa.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Es necesario informar que a la publicación de este trabajo (septiembre de 2011) el Programa propuesto en el sexenio foxista Sistema de Evaluación de Política Educativa (SEPE) en la página oficial ya no se

“Bueno, yo creo que sí, mira a mí me parece que en la evaluación de las políticas educativas tiene que ser necesariamente combinada que se hace desde dentro para corregir y con algo que se hace desde afuera, a mí me parece que la evaluación de la política educativa no puede ser solamente de dentro y la que se hace de fuera tampoco puede ser solamente la que se pide, sino también la que los propios, la propia comunidad académica piensa que es necesario que se haga, entonces son también como de dos tipos porque si la pides, bueno porque como gobierno tienes interés en saber qué pasó con algo a lo que tú le estás dando prioridad por eso fue tan evaluado, por eso Enciclopedia se vio tan evaluado y por eso quizás las políticas indígenas han sido mucho menos evaluadas ¿no? porque el estado le interesa menos entonces no destina recursos para ese tipo de cuestiones, entonces por eso yo digo que también es muy importante que haya esta evaluación desde fuera de las políticas educativas”. (Mtra. Silvia Schmelkes. CGEI, 13 de diciembre de 2006)

Yo creo que, como ya sabemos que los indígenas son como el último tema en este país desde estadísticas, por ejemplo, tú me preguntas que ¿qué evaluaciones? yo te contesté en general pero, por ejemplo, solamente hasta primaria teníamos como datos de la cantidad de población indígena en las escuelas a partir de secundaria y, eso como que corresponde, a cómo está la estructura de la SEP si hay una dirección general de educación indígena hay como población indígena, hazme favor, luego en secundaria, pues, tenemos telesecundarias, tenemos secundarias técnicas y secundarias generales y entonces pareciera que ya no hubo indígenas ahí, no se diga preparatoria, no se diga la universidad, hasta ahora se agregan preguntas en los formularios para las inscripciones que tiene que ver con conocimiento o caracterización de la población para poder tener ese dato ¿no? y, entonces, yo te decía es como de reciente incorporación a todos los procesos de evaluación o estadísticos el tener datos de la población indígena. (Mtra. Beatriz Rodríguez CGBI, 10 de octubre de 2006)

Bueno, mire, en México sobre todo me consta que en todo este proceso la mano la ha ganado la corriente institucional, o sea, esto se convirtió, yo le he llamado así: en un tecnicismo de la administración escolar, son los técnicos lo que los traducen qué significa ahí véalo; a los profesores, a la comunidad, a la sociedad, incluso hasta soporta dentro del plan Puebla-Panamá a los ocho países centroamericanos, sin que hayamos terminado de discutir en qué consiste hacer interculturalidad en la educación sin embargo se asomó, ya se acuñó como una especie de parámetro definido. **No hay mayor retroalimentación desde abajo hacia arriba, más bien la corriente siempre se ha dado desde la administración hacia las escuelas y ese circuito en México ha sido, no sé cómo hacen en los otros casos de relación muy deficiente, muy discontinuo; verdaderamente, por ejemplo, el que acompaña técnicamente a un pobre maestro de aula indígena viene siendo un vigésimo o un trigésimo personaje que escucha de oídas de qué se trata de esto, entonces lo ayuda en la medida en que se puede, pero verdaderamente no hay ese efecto de cascada que se esperaría.** (Dr. Héctor Muñoz, UAM-I, 27 de noviembre de 2006)

---

exhibe documentos u otros elementos que permitan dar continuidad del mismo. A medidos del sexenio del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el programa “desapareció” y la Dirección de Evaluación de Políticas Educativas tiene como objetivo: *Desarrollar evaluaciones válidas y confiables para proveer de información pertinente y oportuna a las autoridades educativas federales y estatales.* En este caso se centran en la Evaluación nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la cual es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados.

## CONSIDERACIONES FINALES

*¿Qué tareas deben emprenderse desde la perspectiva de una evaluación de políticas educativas eficaz, pertinente y al servicio del mejoramiento de la educación indígena nacional?*

En términos de la educación para los indígenas, siempre hay un reto que enfrentar, sus diferencias culturales y lingüísticas a partir de un proyecto de nación, a través de políticas educativas que históricamente se han transformado desde la búsqueda de la uniformidad cultural y lingüística, hasta la afirmación de una nación pluriétnica y multilingüe.

Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que los movimientos políticos históricos nacionales se han propuesto. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas esa situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Las oportunidades educativas se expandieron durante el siglo XX en nuestro país para los diferentes grupos indígenas en varios sentidos, y se expandieron más dramáticamente que en cualquier otro momento de la historia nacional; sin embargo, no han sido suficientes como para reducir la inequitativa distribución de oportunidades educativas.

Durante la mayor parte del siglo XX, estuvo ausente elevar al rango de prioridad que los hijos de los pobres tuvieran iguales oportunidades para asistir a la escuela básica, a la escuela media y a las universidades, en donde se les pudiera ayudar para aprender en un alto nivel, que les diera poder para tener oportunidades significativamente mejores que las de sus padres, y participar en la sociedad. Hacia fines del siglo, el discurso político y algunas acciones indicaban que las élites políticas estaban nuevamente considerando este objetivo.

Lo revisado en cuanto a lo que se dice y se hace (los resultados) en la política pública demuestran que la política educativa sí importa, pues lo que el Estado y la sociedad deciden hacer, la forma como definen sus prioridades y los programas y acciones que llevan a cabo y apoyan, han transformado en parte las escuelas y el perfil educativo de la población. Algunos grupos indígenas tienen ahora algunos años de escolaridad que hace un siglo; pues en ese tiempo, sus antecesores no sabían leer, y muchos están más cerca de llegar a altos niveles de escolaridad que sus padres.

La cuestión indígena en México planteada como la construcción del otro por parte del Estado mexicano es un tema complejo y de difícil solución. En un principio el Estado trató de asimilar las distintas comunidades indígenas en el estado nacional mestizo surgido tras la Revolución, pero las políticas segregacionistas que en un principio se llevaron a cabo, manteniéndolos únicamente en sus comunidades no lo consiguieron. Más tarde, tanto desde la antropología académica como por los propios grupos indígenas se hicieron patentes las diferencias culturales y la realidad multiétnica del estado mexicano que tuvo que cambiar su discurso indigenista.

La incorporación de sistemas nacionales de evaluación de los aprendizajes en América Latina empezó en la década de los ochenta, cuando algunos países de la región desarrollaron algunas

experiencias en este campo, sin haber llegado entonces a institucionalizar tales prácticas de manera sistemática. En los noventa, sin embargo, se presenta una fase de instalación formal de estos sistemas en la región, la multiplicación de estas actividades constituye una clara manifestación de la preocupación de los gobiernos por producir información sobre los aprendizajes que se logran al interior de los sistemas educativos. En un contexto internacional en el que el conocimiento y las capacidades de los individuos serán cada vez más importantes para el desarrollo y competitividad de los países, es previsible que en los próximos años esos esfuerzos evaluativos se mantengan y perfeccionen para bien de la sociedad..

Asimismo, en la medida en que exista una mayor conciencia respecto a la necesidad de incrementar y utilizar más eficientemente los recursos siempre escasos destinados al sector educativo, resultará imprescindible contar con información que permita evaluar el impacto de una inversión adicional y monitorear en forma permanente y adecuada los avances y retrocesos en los resultados del sistema educativo.

Más allá de cuan útiles hayan sido los resultados de los distintos sistemas, sí se puede decir que en la pasada década se dio un paso de enorme trascendencia para el país. Los sistemas de evaluación se han instalado y ello ha generado una cierta capacidad para la implementación de objetivos nacionales de evaluación a gran escala, y la sociedad y los cuerpos docentes comienzan a valorar y comprender la necesidad de este tipo de evaluaciones. Sin embargo, simultáneamente, al cabo de esta primera etapa muchos países están ingresando en una fase de revisión de lo hecho hasta el momento y de consideración de nuevas alternativas en este campo. Ello obedece a la constatación de tres tipos de debilidades:

- Insuficiente aprovechamiento de la información producida por los sistemas de evaluación, lo que tiene como consecuencia el insuficiente impacto de éstos en el sistema educativo.
- Insuficiente calidad y capacidad de evaluación de aprendizajes complejos en las pruebas que están siendo aplicadas.
- Debilidades técnicas en los procesos de desarrollo y validación de los distintos instrumentos de medición.

Como se observó, la política educativa ha sido insuficiente en relación con los factores citados, por ello se considera conveniente disminuir el impacto negativo de esos factores. Los nuevos contenidos de política educativa tienen que acompañarse de estrategias precisas para eliminar los efectos ya consignados.

Los actuales contenidos de política relacionados con las grandes prioridades nacionales son necesarios pero insuficientes. Se observa que la puesta en práctica de tales orientaciones requiere de numerosas indicaciones de implementación para suplir aquello no establecido en el cuerpo de la política. El efecto observado es que las mejores orientaciones terminan, ya sea en los centros escolares y en la cotidianidad, en prescripciones de carácter administrativo con frecuencia alejadas del propósito.

Se considera que si la política privilegia la escuela como lugar para aplicar la política y en ésta se privilegian a su vez los aprendizajes de los alumnos y de la propia comunidad educativa, directivos y docentes tendrán mayores incentivos para concretar la acción educadora de tal manera que se reduzcan los efectos desfavorables que enfrentan.

Las evaluaciones de nuestro sistema educativo representan un esquema innovador, esencial para la elaboración e instrumentación de políticas públicas. Desde luego hay coincidencia en que se debe generar una cultura social sobre las evaluaciones, pero lo más importante es conocer la razón, alcances y limitaciones de sus resultados, como también lo es conocer la dinámica que las mediciones generan al interior del sistema educativo; es decir, entre alumnos y maestros, directivos de escuelas y autoridades educativas, así como al exterior del sistema, o sea, entre los medios de comunicación y los miembros de la sociedad en general.

La calidad de la educación puede asumirse como la medida en que las políticas que orientan su desarrollo responden a los más amplios consensos nacionales sobre la situación del país, y sobre los desafíos que debe enfrentar. En el caso de México, la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación son los temas más recurrentes en la formulación de las políticas educativas.

A pesar de los esfuerzos por sacar el máximo partido a sus resultados y llegar a generalizaciones no previstas, la evaluación sólo debe informar acerca de los elementos para los que ha sido diseñada. Así, uno de los graves riesgos es convertir a los instrumentos de evaluación en políticas propiamente, que desemboquen en sistemas educativos preocupados por mejorar aquello evaluado, institucionalizando con ello prácticas de concentración de recursos en los grados evaluados, selección de alumnos de acuerdo con sus capacidades cognitivas y exclusión de aquellos con menor rendimiento, más que utilizar su información y análisis para dotar a dichos sistemas de los recursos, condiciones y estrategias de gestión que aseguren que en cada escuela todos los niños y niñas y jóvenes, estén recibiendo una educación de calidad acorde con sus intereses y con las demandas de movilidad e inclusión social. Si realmente se desea que la evaluación aporte información que contribuya a la toma de decisiones sobre planificación educativa, diseño del currículo, gestión de recursos, así como a la toma de decisiones en la escuela y el aula, la evaluación ha de ser diseñada con ese propósito.

Como se vio en el presente documento, se resaltaron algunos problemas que podrían sustentar el desarrollo y mantenimiento de la línea de investigación sobre el análisis de política pública en educación y, además, se describieron muy brevemente los caminos para avanzar en este sentido.

Estoy consciente que hay mucho más trabajo por hacer para afinar la problemática, encontrar los vacíos teóricos, epistemológicos y en términos de metodología de esta evaluación; ello requiere, sin duda alguna, la discusión colegiada, la cual seguro se promoverá en otros trabajos de investigación.

La observación del diseño de la política educativa ofrece evidencia sobre algunas características que consideramos han de eliminarse en un proceso que quiera acortar distancia entre las orientaciones de la política y la realización de prácticas cotidianas en el sistema educativo nacional, congruentes con tales orientaciones. Una deficiencia observada es el cuidado por las implicaciones de las políticas, de manera especial en aquellas cuya puesta en práctica requiere recursos humanos preparados para implementarlas con éxito. No suelen cuidarse las acciones preparatorias suficientes y pertinentes para atender, por ejemplo, la capacitación del personal encargado. Con frecuencia, son acciones que resultan apresuradas e ineficientes.

A partir de esta investigación, se observa también que las políticas gubernamentales parecen sustentarse en el supuesto de que el diseño, la instrumentación y la difusión son suficientes para conseguir los resultados propuestos sin atender el seguimiento detallado, la evaluación sustentada y la adecuación a los diferentes contextos sociales y económicos del país.

Por otra parte, es evidente que el diseño de la política educativa ignora factores que acompañan la operación cotidiana del sistema escolar cuya presencia hace imposible la aplicación de las orientaciones propuestas. Las desigualdades socio-económicas, la heterogeneidad de la cultura política y la persistencia de comportamientos de ética dudosa asociados a la corrupción y la responsabilidad por parte de diversos actores educativos, constituye un contexto hostil a la aplicación de la política educativa en muchos lugares indígenas del país.

Con lo anterior se considera conveniente para el diseño de la evaluación de políticas educativas a nivel nacional:

- Asociar a la definición del contenido de la política educativa provisiones que tomen en cuenta con cuidado y detalle la realidad actual de los recursos humanos abocados a aplicarlas.
- Consecuentemente propiciar la preparación pertinente, alejada del usual “método de cascada”, para que el personal dedicado sea capaz de realizar las prácticas educativas indicadas por las orientaciones de la política.
- Estructurar el diseño de la política centrada en la equidad educativa. La investigación educativa disponible es enfática en asegurar que la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y otras condiciones necesarias de calidad educativa, si bien facilitan conseguir la equidad educativa, ésta, una vez impulsada, propicia mejoras importantes de la eficiencia, de la eficacia y la pertinencia de la educación. Así, la política de equidad propicia un círculo virtuoso entre equidad y calidad.
- Incluir desde el diseño las indicaciones de seguimiento, acompañamiento, evaluación y corrección pertinentes a toda política pública que se quiere exitosa.
- Diseñar política educativa susceptible de ser adaptada a geografías, de modo que la desigualdad sea compensada debidamente y la heterogeneidad sea tomada en cuenta por los responsables de la implementación y puedan decidir las prácticas adecuadas. Esto no sólo se desprende de la obligación que tenemos, desde el punto de vista ético, de promover una distribución más equitativa de la adecuación de los contenidos y métodos educativos a las posibilidades de los alumnos que pertenecen a los distintos sectores de la sociedad, también es necesario para elevar los niveles de aprovechamiento escolar y para aprovechar de manera más eficiente los recursos destinados a la educación. Esto significa que esa adecuación de los contenidos y métodos educativos es la palanca estratégica que puede permitirnos mejorar los –hasta ahora insatisfactorios– resultados generales del sistema escolar.

- Incluir, decidida y orgánicamente, la participación social de ciudadanos y organizaciones sociales y civiles interesadas en la educación en los procesos de diseño y evaluación de la política educativa.
- Evitar la supresión o el mantenimiento de programas anteriores sin la correspondiente evaluación. La continuidad de los programas actuales y la propuesta de nuevas acciones de política cuando son fruto de evaluaciones serias, aseguran eficacia en la continuidad y en la renovación de la acción educadora del Estado.

La educación está llamada a contribuir y hacer su aportación, consciente de la complejidad de esta problemática y de cómo afecta a los distintos espacios y niveles de la vida personal y social. En esta perspectiva, como consecuencia de los problemas planteados por los conflictos entre dos o más culturas que coexisten en el mismo tejido social, se está desarrollando con fuerza la educación intercultural, enfoque que surge en la década de los setenta. La educación en este principio de siglo XX está llamada a avanzar con creatividad en esta perspectiva, contribuyendo así para que el nuevo milenio pueda favorecer un mundo plural, en el que todos se sientan ciudadanos y actores sociales.

En la actualidad, en el discurso educativo se hace especial referencia a la importancia de considerar y dar respuesta a las necesidades derivadas de la diversidad cultural. Sin embargo, el término “diversidad cultural”, es utilizado con diferentes significados y desde diferentes perspectivas además de que adquiere sentidos distintos en los variados contextos y ámbitos de aplicación.

Otro de los principales retos es formar a especialistas en evaluación de políticas educativas para evitar generar que las propuestas de reforma educativa sean patrimonio de un conjunto estrecho de personas y que no se puedan enriquecer desde su interacción con posiciones críticas procedentes de sectores tales como el sindicalismo, el empresariado o la opinión pública, ni desde un fluido proceso de convocatoria e intervención de maestras, maestros, profesores, padres y estudiantes.

Frente a estos problemas, los diversos y nuevos actores que intervienen en los diferentes procesos de evaluación deben, al mismo tiempo, anticipar y diseñar escenarios, tomar decisiones, ponerlas en práctica y evaluarlas. Asimismo, deben interactuar en forma democrática con otros actores y niveles, concertar acuerdos, trabajar en equipo y comunicarse entre sí. Además, deben llevar adelante estas acciones en el marco del desafío político que representan los problemas económicos y sociales cada vez más graves con nuestros pueblos indígenas.

En cumplimiento de estos principios, la acción educativa hacia los pueblos indígenas ha de desenvolverse en dos planos, el primero, corresponde a la prestación de servicios educativos destinados específicamente a los grupos indígenas que se adapten a sus necesidades, demandas y condiciones de cultura y lengua, poblamiento, organización social y formas de producción y trabajo; y el segundo, a los servicios que recibe la población no indígena, a través de los cuales se deberán combatir las formas manifiestas y encubiertas de racismo, favorecer el conocimiento de la situación de los pueblos indígenas y de sus problemas, así como el reconocimiento de las aportaciones que realizan en todos los ámbitos de la vida del país y con

ello promover una justa valoración de su contribución a la construcción histórica de una Nación”.

Enfrentar este reto, exige desarrollar un proceso conjunto de análisis, reconocimiento de la educación y establecimiento de estrategias y metas comunes, así como de compromisos específicos para las acciones entre los actores educativos y las comunidades indígenas, con el propósito común de ofrecer una educación que satisfaga las necesidades educativas de la población indígena con calidad, equidad y pertinencia.

De ahí la importancia que adquiere continuar avanzando en la consolidación un modelo educativo que, al mismo tiempo que respete y estimule las identidades culturales, ofrezca a la población escolar oportunidades educativas de calidad que respondan plenamente a sus características, intereses y necesidades, lo que les permitirá vincularse más adecuadamente a su entorno y con el resto de la sociedad.

Por lo anterior, se considera que la política educativa atienda mejor el factor de las desigualdades socio-económicas con la aceptación explícita del valor de la diferenciación del modelo educativo que cada grupo de docentes y directivos deciden aplicar en cada escuela, dada su realidad concreta; retome el impulso a mejorar la cobertura educativa en los segmentos aún desatendidos o marginados del esfuerzo educador del Estado, por ejemplo particularmente, y sobretodo, indígenas, pobres urbanos y segmentos rurales lejanos de centros de población.

La realidad del país exige remediar la inequidad, por tanto, la política educativa ha de asignar la prioridad más alta a la satisfacción de las necesidades de los sectores sociales que tienen un menor peso en el sistema educativo. Además, incluir explícitamente el mandato de apoyo a aquellas escuelas y comunidades educativas que enfrenten condiciones desfavorables para constituirse en comunidad en la que se encuentran; de esta manera se podría disminuir la acción de “filtro social” que representa la diversidad de logros educativos.

Se debe alentar el federalismo educativo mediante una mayor descentralización de facultades de gobierno educativo a las entidades federativas, al tiempo que ha de ser más intenso el seguimiento y más cercana la evaluación de estas acciones, procesos y resultados por parte de las instancias federales. Si así se aceptará se considera factible corregir las desviaciones actuales e impulsar la educación en el medio indígena, la mejor aplicación de las tecnologías de la información para mejorar la calidad de la educación, elevar la calidad de los programas compensatorios del rezago educativo y fomentar el diseño y puesta en práctica de proyectos y programas regionales, o aún municipales, dedicados a resolver con mayor rapidez los problemas educacionales locales.

Por último, se considera que, más allá de los nuevos contenidos, uno de los cambios a lograr en política educativa está en las estrategias asociadas a su aplicación y difusión. La investigación nos provee de ciertos cuidados estratégicos para hacer exitosa la implementación de toda política pública, por lo que las recomendaciones pedagógicas para apoyar al sector educativo indígena son:

- Implementar de “abajo hacia arriba”, para tomar en cuenta, desde el inicio de la puesta en práctica, lo que docentes, directivos y padres de familia ya saben y pueden aportar en la práctica a la orientación política.
- Considerar las condiciones de los actores concretos que se encargarán de la implementación de los programas de política, en particular a los docentes y directores.
- Estar sujetas a una rendición de cuentas eficaz ante los actores educativos y la sociedad en su conjunto, y por tanto, propiciar y mantener un propósito de seguimiento y evaluación basada en estándares pertinentes de las acciones en logros, en especial del aprendizaje de los alumnos. En todas y cada una de las escuelas a través de todos y cada uno de los docentes del sector indígena.
- Atender en zonas escolares y regionales de manera prioritaria y descentralizada el rezago educativo, de manera diferenciada y focalizada, a fin de involucrar en las acciones educativas a la sociedad y gobiernos de las regiones y lugares afectados.
- Apoyar con recursos a escuelas mediante estrategias basadas en las competencias de la comunidad escolar y su entorno socio-económico, al mismo tiempo que se implementan estrategias de preparación de los recursos humanos encaminadas a incrementar las capacidades para enfrentar proyectos y acciones de mayor envergadura.

De esta manera, para favorecer el desarrollo de la población se requiere cambiar, las hasta ahora tradicionales maneras de concebir las relaciones existentes ante la educación y la formación de recursos humanos y reconsiderar su importancia. Se requiere también replantear las preocupaciones por el acceso a los servicios educativos y la calidad de éstos incorporando en las políticas y las decisiones los principios de equidad y pertinencia, particularmente teniendo en cuenta las situaciones derivadas de las condiciones de etnia, género, lengua, clase social y las formas múltiples que adopta la diversidad cultural.

Avanzar hacia la construcción de una oferta educativa pertinente para la población indígena, requiere tener claro que la educación se constituye por un conjunto de actividades mediante las cuales un grupo social asegura que sus miembros adquieran la experiencia social e históricamente acumulada y que las actividades educativas adoptan diferentes modos de organización según el conocimiento cultural existente en cada sociedad, por lo que la educación de cada miembro de una sociedad es producto de las acciones y dinámica del grupo en que se encuentra inmerso, pudiéndose reconocer distintos ámbitos en los que se aprende, reproduce y reconstruyen los elementos de la cultura: la familia, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación masiva y la escuela son algunos de ellos.

Esta investigación es de relevancia pedagógica, pues para este campo es importante incursionar (participando activa y prácticamente, de manera contundente) en el diseño, los procesos y la aplicación de la evaluación. Porque los pedagogos tenemos que involucrarnos en los diversos aspectos de la realidad educativa: al proponer, criticar y cuestionar deficiencias y alcances en pos de la calidad de la educación, en particular de la indígena nacional, articular efectivamente la educación con las demandas económicas, sociales, políticas y culturales de los pueblos indígenas, rompiendo el aislamiento de las acciones educativas, transformando su contribución en una efectiva palanca del desarrollo económico de la justa distribución de la riqueza y de la participación ciudadana.

## FUENTES CONSULTADAS

---

### BIBLIOGRAFÍA

- ✦ ACEVEDO, María Luisa, *Educación interétnica*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. Edición Científica, 1996. 45 pp
- ✦ AGUILAR Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México. Cal y Arena, 1990. 152 pp.
- ✦ AGUIRRE, Gonzalo, *El proceso de aculturación*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 1982. 42 pp
- , *Lenguas vernáculas su uso y desuso en la enseñanza: la experiencia de México*, México, CIESAS, Núm. 21, 1983.
- ✦ ANAYA, Graciela, *Lenguas de México*, En: *México Indígena* Núm. 17, año III, México, Instituto Nacional Indigenista, 1927.
- ✦ BANCO MUNDIAL, "Directriz Operacional (OD 4.20)", en *Manual Operacional del Banco Mundial*, Washington. September de 1991,
- ✦ BARBOSA, Antonio, *Cien años en la educación de México*, México, Dirección General de Educación Primaria en el D. F., Núm. 4, 1971.
- ✦ BONFIL Guillermo, *Obras escogidas*, México, CIESAS, 1995.
- ✦ CALVO Beatriz y Laura Donnadieu, *Una educación ¿indígena bilingüe y bicultural?: Capacitación, diferencias de los maestros mazahuas*, México, CIESAS, Ed. Casa Chata, Colección Miguel Othón de Mendizábal, 1992. 185 pp.
- ✦ CARBÓ, Teresa y Luz Elena Galván. *De la Cámara de Diputados a San Lorenzo Tlacotepec. (materiales para una historia de la educación indígena en México. 1921-1980)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, Cuadernos de La Casa Chata. #41. 1981. 119 pp
- ✦ CASO, Alfonso et al., *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, 2a. edición, Tomo I, Colección SEP-INI, Núm. 20, Serie de Antropología Social, 1973. México, CEPAL, Instituciones y organizaciones de productores rurales: experiencias de interés para Centroamérica, 1997.
- ✦ CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. A. C. *Modelo de evaluación de las políticas educativas*. México. CEE. 1981. 25 pp.
- ✦ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. *Historia de los pueblos indígenas de México*, tomos: I-VI, México, 1994.
- ✦ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre el problema de las expulsiones de las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos*, México, 1992.

- , *Informe sobre el programa de atención a comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara*, México, 1993.
- ✦ DÍAZ Couder Cabral, Ernesto, *El Programa de Maestría en Lingüística Indoamérica*, S.D.
  - ✦ DÍAZ Polanco, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI y UNAM, 1991.
  - ✦ FRANCESC PEDRO e Irene Puig. *Las Reformas Educativas. Una Perspectiva Política y Comparada*. Madrid, España. Ed. Paidós. 1998. 347 pp.
  - ✦ GALLO María. *Las políticas educativas en México como indicadores de una situación nacional (1910-1976)*. Cuadernos de La Casa Chata. 155. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, 1987. 111 p.
  - ✦ GALVÁN de T., Luz Elena, *El Proyecto de Educación Pública de José Vasconcelos: Una larga labor de intentos reformadores*, México, CIESAS. Núm. 58, 1982.
  - ✦ GARDUÑO, Everardo, *En donde se mete el Sol: Historia y situación actual de los indígenas montañeses de Baja California*, México, Consejo para la Cultura y las Artes, Culturas Populares, 1994.
  - ✦ GARZA, Beatriz, (coordinadora), *Políticas lingüísticas en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, y La Jornada Ediciones, Colección La Democracia en México, 1997.
  - ✦ GÓMEZ, Villanueva José y Alfonso Guerrero Hernández. (Comp.) *El debate social en torno a la educación. Enfoques predominantes*. Serie Antologías. México. UNAM. ENEP Acatlán, 1995, 426p
  - ✦ GONZALBO Aizpuru Pilar. *Educación rural e indígena*. México, COLMEX, 1999 p. 58
  - ✦ GORTARI Krauss, Ludka de, *Alcances y limitaciones de las políticas de educación en zonas indígenas en la actualidad*, s.d.
  - ✦ GUTIÉRREZ Moar, María del Carmen. La calidad como eje de la evaluación de políticas educativas, En: NÚÑEZ Cubero, Luis. (et.al) *Evaluación de Políticas Educativas*. VIII. Congreso Nacional de Teoría de la Educación. Universidad de Huelva. Madrid, España. 2001. 36 pp.
  - ✦ HERNÁNDEZ, Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptist Lucio, Pilar. *Metodología de la Investigación*. México, Ed. McGraw-Hill, 1998, 501 pp.
  - ✦ HERRERA, Miguel, *Anotaciones sobre Vasconcelos*. (Pensamiento Universitario) UNAM Núm. 50, México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1982.
  - ✦ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI), "*La población hablante de lengua indígena en México*", en XI Censo General de Población y Vivienda, México. 1990,  
-----*Conteo de población y vivienda de 1995, Resultados definitivos, Tabuladores básicos*, México, INEGI, 1997.
  - ✦ INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígenas*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1997.

- ✦ INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. *INI 30 años después: Revisión crítica*, México, 1978. Instituto Nacional Indigenista (INI) Iniciativa de Decreto que adiciona el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas, México, 1992.  
-----*Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI. México, Subdirección de Investigación, Dirección de Investigación y Promoción Cultural, 1993.
- ✦ INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. *La educación indígena: el gran reto. Los temas de la evaluación*. (Colección de folletos). No. 1. 12 pp
- ✦ JUSTESON, John S. y Terence Kaufman, "A decipherment of Epi-Olmec hieroglyphic writing", en Magazine Science, American Association for the Advancement of Science, Vol. 259, Núm. 5102, pp. 1665-1796.
- ✦ KING, Linda, *Roots of identity: Language and literacy in México*, Stanford, California, Stanford University Press, 1994.
- ✦ KLESING-Rempel, Ursula y Astrid Knoop, *Lo propio y lo ajeno: interculturalidad y sociedad multicultural*, México, Ed. Plaza y Valdés y Asociación Alemana para la Educación de Adultos ICI, 1996.
- ✦ KRAEMER Bayer, Gabriela, *Utopía en el agro mexicano: cuarenta proyectos de desarrollo en áreas marginadas*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.
- ✦ LA CASA DEL ESTUDIANTE INDÍGENA: *16 meses de labor de un experimento psicológico colectivo con indios, febrero de 1926-junio de 1927*, México, SEP, Talleres Gráficos de la Nación, 1927.
- ✦ LATAPÍ, Sarré, Pablo (coord.). *Un siglo de educación en México. Tomo I y II*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. pp. 141-173
- ✦ LÓPEZ A., Alfredo, *Educación mexicana: antología de documentos sahuaguntinos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, (Serie Antropológica) Núm. 68, 1985.
- ✦ LÓPEZ, Gerardo y Sergio Velasco, *Aportaciones indias a la educación*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP, Ed. El Caballito, 1985.
- ✦ MALO, Salvador. *La ciencia y la tecnología en las instituciones de enseñanza superior: el caso de la UNAM*. En: *Desarrollo social, educación y cultura en África y América Latina. Memoria del VIII Seminario África - América Latina*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 181-192.
- ✦ MEJÍA Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva, *Las luchas indígenas: Un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1987.
- ✦ MONROY Huitrón, Guadalupe. *Política educativa de la revolución (1910-1940)*. México. Ed. SEP. 1975, 175 pp
- ✦ MORENO Bayardo, María Guadalupe. *Introducción a la metodología de la investigación educativa. 1* México, Ed. Progreso. 2003, 128 pp  
-----*Introducción a la metodología de la investigación educativa. 2* México, Ed. Progreso. 1998,
- ✦ ORGANIZACIONES NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Informe final que presenta

el Relator Especial señor José R. Martínez Cobo, Comisión de Derechos Humanos, 34° período de sesiones, 1981.

- ✦ NAHMAD, Salomón, *La educación bilingüe y bicultural para las regiones interculturales de México, indigenismo y lingüística*, Documentos del Foro "La política del lenguaje en México", México, UNAM, Serie Antropológica Núm. 35, 1980.
- ✦ NÚÑEZ Cubero, Luis. (et.al) *Evaluación de Políticas Educativas*. VIII. Congreso Nacional de Teoría de la Educación. Universidad de Huelva. España. 2001. 233p
- ✦ ORDÓÑEZ Cifuentes, José Emilio, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, UNAM, 1993.
- ✦ PADILLA, Luis, *Lingüística y alfabetización en lengua materna*, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), tesis, 1982.
- ✦ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*. México, 1995, 389 pp.  
----- *Programa Nacional de Desarrollo 2001- 2006*. México, 2001, 432 pp.  
----- *Programa Nacional de Desarrollo 2007- 2012*. México, 2007, 327 pp.
- ✦ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1991.
- ✦ RAMÍREZ, Rafael (compilador), *Cómo dar a todo México un idioma: Resultado de una encuesta*, Biblioteca del Maestro Rural Mexicano, Vol. IV, México, Publicaciones de la SEP, 1928.
- ✦ RAMOS, Samuel, *La cultura criolla*, México, PRI-CEN, Materiales de cultura y divulgación política mexicana, 1975.
- ✦ REIMERS, Fernando y Noel McGinn. *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*. Traducción de Informed Dialogue. Using Research to Shape Educational Policy around the World. CEE A. C. México, 1997. 262p
- ✦ RELLO, Fernando (coordinador), *Las organizaciones de productores rurales en México*, UNAM, México, Facultad de Economía, 1990.
- ✦ ROS Romero, María del Consuelo, *Bilingüismo y educación: un estudio en Michoacán*, México, INI. (Serie de Antropología Social) Núm. 63, 1981.
- ✦ SARMIENTO, Sergio, "Movimientos indígenas y participación política", en *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, en: WARMAN, Arturo y Argueta, Arturo, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1991.  
----- *Archivo de Organizaciones Indígenas, base de datos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM*, México. UNAM, FCP y S, 1993.
- ✦ SCANLON, Arlene Patricia y Juan Lezama M., *Hacia un México pluricultural: de la castellanización a la educación indígena, bilingüe y bicultural*, México, SEP, Dirección General de Educación Indígena, SEP, Ed. Joaquín Porrúa, 1982.
- ✦ SCHNECKENBERG, Marisa. *La implementación del PROEM (Programa Expansión, Mejora e Innovación en la Enseñanza Media) como política educativa en la práctica de la gestión escolar*. Buenos Aires, Argentina: IIPe-UNESCO. 2003

- ✦ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *La educación para los pueblos indígenas de México. Acción educativa en las áreas indígenas*. Dirección General de Educación Indígena. México, Subsecretaría de Educación Básica y Normal. 2000, 182p  
----- *Fundamentos para la modernización de la educación indígena*. México. Subsecretaría de Educación Elemental. Dirección General de Educación indígena. 1990 54 pp
- ✦ SECRETARÍA DE SALUD e Instituto Nacional Indigenista. *La salud de los pueblos indígenas de México*, México, 1993. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", México, INI, 1997.
- ✦ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988. UNAM,  
-----*Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, 1992.  
-----*Derechos indígenas en la actualidad*, México, III, UNAM, 1994.
- ✦ TORRES, Rosa María y Emilio Tenti. *Políticas educativas y equidad en México. la experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios*. México Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Relaciones Internacionales. 2000, 104p
- ✦ VALDÉS, Luz María, *Los indios en los censos de población*, México, UNAM, 1995.
- ✦ VIQUEIRA, Juan Pedro y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, México, Centro de Estudios Mayas del Instituto de Investigaciones Filológicas y Coordinación de Humanidades, UNAM, CIESAS, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos y Universidad de Guadalajara, 1995.
- ✦ ZORRILLA Fierro, Margarita y, Lorenza Villa Lever (coord.) *Políticas educativas. Educación básica. Educación Media Superior. La Investigación Educativa en México 1992-2002*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, 2003, 190p
- ✦

## HEMEROGRAFÍA

- ✦ BAZUA, Fernando y Giovanna Valenti. *Hacia un enfoque amplio de Política Pública*. En: *Revista de Administración Pública (RAP)*. No. 84. Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP) México, 1993 45 p (documento web)
- ✦ CARBO, Teresa. *Los indígenas, el estado y la educación*. En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XII. No. 4, 1982, pp. 107-122
- ✦ CARDOZO, BRUM, Miriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones". En: *Revista de Administración Pública*, INAP, México, D. F., 1990. p.25

- ✦ CHARLOT, Bernad. El enfoque cualitativo en las políticas educativas. En: *Perfiles Educativos*. No. 63. CISE-UNAM, México. 1994, pp. 72-76
- ✦ COTA Meza, Ramón. De la desigualdad a la equidad. En: Educación 2001. *Instituto Mexicano de Investigación Educativa*. No. 11. abril de 1996. México. pp. 60-61
- ✦ DE IBARROLA, María. Investigación y política educativa. (reseña del libro *Informed Dialogue. Using Research to Shape Educational Policy around the World*). En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Julio –diciembre, vol. 3, núm. 6, pp. 365-372
- ✦ DE KETELE, J Marie. Capítulo 2. Evaluar para educar: ¿por qué?, ¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?. En: *Observar para educar*. Visor, Madrid (1984) pp. 13-27 y 29-32
- ✦ DELGADO Pérez, Pedro. Evaluación. En: *Revista Mexicana de Pedagogía*. Año. VIII. No. 34. marzo-abril. México, 1997, pp. 4-7
- ✦ DIETZ, Gunther. "Indigenismo y educación acción diferencial en México: balance de medio siglo de políticas educativas en la región purépecha". En: *Revista interamericana de educación de adultos*. (México), Vol.: 21, No: 1-3, Mes: ene-dic, Año: 99, p. 35-60.
- ✦ DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS, Dirección General de Culturas Populares, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994. (Documento.) Educación. En: *Revista trimestral, órgano oficial del Consejo Nacional Técnico de la Educación*, 4a. Época, Vol. VIII, Núm. 39, México, 1982.
- ✦ ESTÉVEZ, Ety Haydeé. La lucha contra el rezago. Bajo impacto del PARE. En: *Educación 2001*. Instituto Mexicano de Investigación educativa. No. 8. enero de 1996. México. pp. 53-58
- ✦ FLORES-Crespo Pedro. Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas. En: *Perfiles educativos* v.26 n.105-106 México 2004
- ✦ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados". En: *Revista Gestión y política Pública*. Vol. IV, No. 1, primer semestre de 1995.
- ✦ HERRERA Labra, Graciela. La participación de los indígenas en la política educativa del estado. En: *Revista de Pedagogía*. Vol. 5. No. 16, octubre-diciembre, México, 1998, pp. 15-18
- ✦ LATAPÍ, Pablo, «Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)». En: *Comercio Exterior*, México, diciembre 1975, pp. 1331- 1333.
- ✦ LAZARIN Federico. Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. enero-junio 1996, vol. 1, núm. 1, pp. 166-180
- ✦ MAURER Avalos, Eugenio. La política educativa indigenista. En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. X. No. 3, 1980, pp. 73- 91
- ✦ ÓRNELAS, Carlos, Araujo García Alberto, Reyes Federico y Rodríguez Cortés Karina. Kafka y la racionalidad: memorias de la política educativa. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, septiembre –diciembre, 2001, vol. 6, núm. 13 pp. 477-499
- ✦ PESCADOR, José Ángel, «La formación del magisterio en México». En: *Perfiles Educativos*, Nueva Época, núm. 3, CISE-UNAM, octubre-diciembre, México, 1983.

- ✦ POPKEWITZ, Thomas S. El rechazo al cambio en el cambio educativo: sistemas de ideas y construcción de políticas y modelos de evaluación nacionales. En: *Perfiles Educativos*. Tercera Época. Vol. XXII. No. 89-90, CESU-UNAM, México, 2000, pp. 5- 33
- ✦ REIMERS, Fernando. Participación ciudadana en Reformas de Políticas Educativas. En *Pensamiento Educativo*. Vol. 17, diciembre de 1995. pp. 115-131
- ✦ ROMERO, Delgado, José. ¿Políticas educativas un compromiso aceptable? En: *Evaluación de Políticas Educativas. VIII Congreso Nacional de Teoría de la educación*. Núñez Cubero Luis. (et. al) Universidad de Huelva. Madrid, España, 2001. p.23
- ✦ TEDESCO, Juan Carlos. *Igualdad de oportunidades y política educativa*. Texto presentado no Seminário: Políticas Inclusivas e Políticas Compensatórias na Agenda de Educação, comemorativo dos 40 anos da Fundação Carlos Chagas, realizado em 30.9 e 1º.10.2004, em São Paulo. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, pp. 555-572, set./dez. 2004

#### DOCUMENTOS EN INTERNET

- ✦ ARBOS Bertrán, Albert. *Hacia un modelo sistémico de evaluación del sistema educativo*. Consultado el 18 de octubre de 2005 en el World Wide Web <http://www.campus-oei.org/revsita/deloslectores/416Arbos.pdf>
- ✦ ARRIOJA Rodríguez, Mario L. *Política educativa en México*. Universidad Abierta. Consultado el 03 de marzo de 2006 en el World Wide Web En: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/A/Arrioja%20Mario-Politica%2oeducativa.htm>
- ✦ CARBONELL Sebarroja Jaime. *¿Hacia dónde van las políticas y reformas educativas?* Consultado el 14 de diciembre de 2005 en el World Wide Web: [http://www.revistapueblos.org/article.php3?id\\_article=226](http://www.revistapueblos.org/article.php3?id_article=226)
- ✦ Cámara de Diputados. Servicio de investigación y análisis. Honorable Cámara de Diputados. Un Sitio del H. Congreso de la Unión. México 3. *El proceso metodológico de la evaluación de las políticas públicas*. Consultado el 22 de abril de 2006 en el World Wide Web En: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/5dps22.htm>
- ✦ Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe. *Misión y Visión de la CGEIB*. Consultado el 20 de abril de 2006 en el World Wide Web: <http://eib.sep.gob.mx>
- ✦ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Documento interno*. Consultado el 22 de febrero de 2006 en el World Wide Web: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)
- ✦ Dirección General de Educación Indígena. *Breve historia*. Documento interno. Consultado el 15 de febrero de 2006 en el World Wide Web: <http://www.basica.dgei.gob.mx>
- ✦ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *¿Qué es el INEE?* Documento interno. Consultado el 15 de febrero de 2006 en el World Wide Web: <http://www.inee.gob.mx>

- ✦ Instituto de Fomento e Investigación Educativa. *Muestra de países de América Latina y del mundo desarrollado (recopilación)* Agosto de 2000 Consultado el 14 de diciembre de 2005 en el World Wide Web: [http://www.ifie.edu.mx/sistemas\\_nacionales\\_de\\_evaluacion\\_educativa.htm](http://www.ifie.edu.mx/sistemas_nacionales_de_evaluacion_educativa.htm), p. 4
- ✦ LATAPÍ, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). Consultado el 05 de octubre de 2006 en el World Wide Web: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- ✦ LAZOS Chavero, Elena. *Algunas reflexiones sobre educación intercultural y autonomía*. Instituto Investigaciones Sociales, UNAM /Ethnologisches Seminar, Universität Zürich. Consultado el 05 de octubre de 2006 en el World Wide Web: [http://www.latautonomy.org/CH\\_ideasEducAut.PDF](http://www.latautonomy.org/CH_ideasEducAut.PDF). 2004
- ✦ MARTÍNEZ Rizo, Felipe. Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 27. Reformas educativas: mitos y realidades, septiembre-diciembre, 2001. Consultada el 17 de enero de 2006 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/revista/rie27a02.htm>
- ✦ MARTÍNEZ Rizo, Felipe *El INEE y la Investigación Educativa*. Cuaderno No. 28. Colección Cuadernos de Investigación. Septiembre 2007. Consultada el 30 de marzo de 2008 en el World Wide Web: <http://www.inee.gob.mx>
- ✦ MONETERO, Cecilia. *Indígenas y educación. La punta de un iceberg*. Gaceta de Antropología. No. 15, 1999. Consultado el 05 de octubre de 2006 en el World Wide Web: [http://www.ugr.es/~pwlac/G15\\_09Cecilia\\_Montero.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G15_09Cecilia_Montero.html)
- ✦ MUÑOZ Cruz, Héctor. *Visión de la educación bilingüe en regiones indígenas de México*. Consultado el 10 de noviembre de 2006 en el World Wide Web: [http://www.uv.mx/DEI/P\\_publicaciones/basesteoricas/Mu%C3%B1ozCruz.htm](http://www.uv.mx/DEI/P_publicaciones/basesteoricas/Mu%C3%B1ozCruz.htm), Febrero de 2007.  
-----*El reto del nuevo siglo. Educación indígena*. Consultado el 10 de noviembre de 2006 en el World Wide Web: <http://www.edomex.gob.mx/newweb/archivo%20general/contexto/reportaje/educacion.htm>
- ✦ SANTIAGO Alcalde Cecilio. *El indigenismo mexicano*. Consultado el 17 de enero de 2005 en el World Wide Web: <http://www.ocm.tvheaven.com/ezln.html>
- ✦ SILVEIRA Pablo Da. *La educación siempre llega tarde*. Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos. No. 3. febrero-mayo, 2003. Consultado el 15 de junio de 2006 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/rico3a04.htm>
- ✦ TIANA Ferrer, Alejandro. *Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de la calidad de la educación. ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación?* Consultado el 10 de abril de 2006 en el World Wide Web: [http://www.oei.org.ar/noticias/Que\\_pretendemos\\_evaluar.pdf](http://www.oei.org.ar/noticias/Que_pretendemos_evaluar.pdf)
- ✦ TIANA *Evaluación de la calidad de educación*. BIBLIOTECA VIRTUAL DE LA OEI. Educación Técnico Profesional. Cuaderno de Trabajo. Revista Iberoamericana de Educación. Número 10 - Evaluación de la Calidad de la Educación. Consultada el 26 de mayo de 2004 en el World Wide Web: <http://www.oei.org.co/oeivirt/fp/cuad1a04.htm>

- ✦ TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. *Rev. Fac. Educ.*, São Paulo, v. 23, n. 1-2, 1997. Consultado el 23 de agosto de 2006 en el World Wide Web: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551997000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100005&lng=pt&nrm=iso).
- ✦ TULIC, María Lucrecia. *Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC. Una aproximación a la evaluación*. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10. Evaluación de la calidad de la educación. Consultada el 26 de mayo de 2004 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie10a06.htm>
- ✦ VÁZQUEZ Mazzini Marisa *¿Resultados para quién? Reflexiones sobre la práctica de la evaluación en la escuela*. Número 3 - Febrero - Mayo 2003. Consultada el 26 de mayo de 2004 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/rico3a05.htm>
- ✦ VELÁZQUEZ, Víctor Manuel. *La evaluación como recurso para elevar la calidad de la educación en México*. Revista Iberoamericana de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos. No. 10. Evaluación de la calidad de la educación. Biblioteca Digital. Consultada el 10 de septiembre de 2005 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/evaleduc.htm>
- ✦ VILA Merino Eduardo S. *Políticas educativas y globalización neoliberal: Análisis y discursos principales*. Consultada el 24 de enero de 2008 en el World Wide Web: <http://rcci.net/globalizacion/2003/fg398.htm>
- ✦ ZIBAS, Dagmar, M. L. *¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación. No. 15. Micropolítica de la escuela, septiembre-diciembre, 1997. Consultada el 26 de mayo de 2004 en el World Wide Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie15a05.htm>

## DOCUMENTOS

- ✦ ABRUCH, Linder Miguel. (Comp.) *Metodología de las Ciencias Sociales*. (Serie Antologías) México. UNAM. ENEP Acatlán. 1989, 396 pp
- ✦ Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües. A. C. *Los indígenas y su política Educativa. I Congreso Nacional*. Los Remedios, Ixmiquilpan, Hidalgo., México. Octubre 1980. 342p
- ✦ AMADOR Hernández, Juan Carlos. *La evaluación y diseño de políticas educativas en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo No. 35, marzo de 2008, México, 44pp
- ✦ BELLO Domínguez Juan. *Políticas educativas de la educación indígena*. Segunda Reunión Nacional Red de Educación Intercultural. Tepic, Nayarit, 11-14 noviembre, 2001, 7 pp

- ✦ CAM, A.P.S. Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas. México, 2000. P.3
- ✦ CASTRO Moreno, Jatzibe. *Sistema de Evaluación de la Política Educativa Concepción y desarrollo*. Importancia de los Indicadores de Desempeño para el Desarrollo de una Cultura de Planeación, Evaluación y Rendición de cuentas. 6° Encuentro de Responsables de Información Estadística de las Instituciones de Educación Superior. Ciudad de México Junio 2003, 18pp
- ✦ Consejo Mexicano de Investigación Educativa. *Políticas educativas y científicas. Estados del conocimiento*. Cuaderno. 19. 2° Congreso Nacional de Investigación Educativa. La investigación educativa en los ochenta. Perspectiva para los noventa. México. 56p
- ✦ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *La educación indígena: el gran reto. Los temas de la evaluación*. Colección de folletos. México No. 1. 12pp
  - *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México*. México, 2004, 45pp
- ✦ MUÑOZ Benlloch Ana. *Análisis diferencial del rendimiento educativo en la educación primaria en función de indicadores socioeconómicos y culturales*. Tesis doctoral. Universitat de València Facultat de Filosofia i Ciències de l' Educació. Secció de Ciències de l'Educació. Valencia, España 2009, 83pp
- ✦ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Examen de la Política Educativa de México*. Informe de los Examinadores. pp. 143-244.
  - Seguimiento de las Reseñas de Políticas Educativas Nacionales. La Educación Superior en México*.
  - (1997). Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*. México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ✦ Secretaría de Educación Pública. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. Dirección General de Evaluación de Políticas. *Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE) Historia 2001-2006*. México, 2006, 27pp
  - Criterios para el seguimiento de inversión de los recursos de las políticas educativas del Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, 2006, 32 pp
  - *Formulación de indicadores y modelo de seguimiento*. México, 2004, 77 pp
  - *Sistema de indicadores. Lineamientos para la consistencia del Sistema de Indicadores*. México, octubre de 2003, 8 pp
  - Marco Conceptual y Metodológico*. México, 2006, 37 pp
- ✦ Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Social. *Los indicadores en la evaluación del impacto de programas*. Dr. (c) Juan Martín Sandoval De Escurdia. Investigador Parlamentario en Política Social Lic. María Paz Richard Muñoz. Asistente de Investigador. México, Octubre, 2003 22 pp
- ✦ SWOPE, John, S.J. y Paulina Schiefelbein. *Políticas Educativas en las Américas: Propuestas, Consensos y Silencios*. Santiago, Abril 1999, 29 pp
- ✦ TORANZOS Lilia. *El Problema de la Calidad en el Primer Plano de la Agenda Educativa*. Ministerio de Cultura y Educación. Documento presentado en la Reunión Subregional con los países de Centroamérica y el Caribe "Políticas de Evaluación como Estrategias para el

Mejoramiento de la Calidad de la Educación” organizado por el Programa OEI-MCE Argentina “Medios e instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación en San José, Costa Rica. Del 16 al 19 de abril de 1996.

- ✦ UNESCO *Políticas y sistemas de evaluación educativa en México avances, logros y desafíos. Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO) México, 13-15 de febrero de 2006.* 122 pp
- ✦ UNESCO. *Proyecto de Recomendación sobre Políticas Educativas al Inicio del Siglo XXI.* Cochabamba, Bolivia, del 5 al 7 de marzo del año 2001, Consultado el 25 de agosto de 2005, en el World Wide Web: <http://utal.org/educacion/proyecto.htm>
- ✦ ZAMARRO, Gema. *Evaluación de políticas educativas un análisis microeconómico.* Tesina CEMFI No. 0302, Madrid, España. Enero 2003, 44pp

## ANEXOS

### Guía de Entrevista 1 Dirigida a Funcionarios y Autoridades de instancias gubernamentales indígenas

Objetivo: Conocer la opinión y perspectiva de las autoridades gubernamentales sobre la evaluación de políticas educativas indígenas de los últimos años.

Fecha: \_\_\_\_\_ -

Hora: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

#### A) *Datos generales*

- Nombre
- Disciplina de formación
- Cargo (funciones) que desempeña en la institución

#### B) *Evaluación de políticas educativas indígenas*

##### Preguntas

- ¿Qué es una política educativa?
- ¿Cuáles son sus elementos que la constituyen como una política educativa?
- ¿Conocen las diferencias entre políticas educativas y política educativa?
- ¿Considera que la evaluación es un recurso detonador?
- ¿Por qué es necesario evaluar las políticas educativas?
- ¿De dónde se originan los criterios de evaluación de las Políticas educativas?
- ¿Por qué?
- ¿Quién los designa o diseña y bajo qué supuestos?
- ¿Cómo define usted la evaluación de políticas educativas?
- ¿Con qué propósitos se evalúa a las políticas educativas?
- ¿Qué tipo de metodología se utiliza para evaluar y por qué?
- ¿Qué se evalúa?
- ¿Qué resultados se han obtenido?
- ¿Qué se espera de una evaluación de políticas educativas?

- ¿Cómo se han recuperado estos resultados en el diseño y propuestas de otras políticas educativas?
- ¿Qué impacto han tenido estas evaluaciones y sus resultados en los procesos de las Políticas Educativas Indígenas?
- ¿Qué limitantes ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- ¿Cómo saber y determinar si las políticas educativas para este sector han sido las adecuadas?
- ¿Y en qué se basan o si su aplicación no ha sido adecuada?
- ¿Las evaluaciones han permitido lograr avances significativos al sector indígena?
- ¿Qué beneficios ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- ¿Qué sucede con el discurso oficial de la política educativa indígena hoy en día?
- Mencione algunas sugerencias y recomendaciones para la evaluación de políticas educativas indígenas en el ámbito nacional.

## Guía de Entrevista 2

### Dirigida a Operativos (administrativos y académicos) de instancias gubernamentales indígenas

Objetivo: Conocer la opinión y perspectiva de administrativos y académicos sobre el diseño, proceso y ejecución de la evaluación de políticas educativas indígenas nacional de los últimos años.

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

#### A) *Datos generales*

- Nombre
- Disciplina de formación
- Cargo (funciones) que desempeña en la institución
- Tiempo en ese cargo

#### B) *Evaluación de políticas educativas indígenas*

##### Preguntas

- ¿Qué es una política educativa?
- ¿Cuáles son sus elementos que la constituyen como una política educativa?
- ¿Conocen las diferencias entre políticas educativas y política educativa?
- ¿Considera que la evaluación es un recurso detonador?
- ¿Por qué es necesario evaluar las políticas educativas?
- ¿De dónde se originan los criterios de evaluación de las Políticas educativas?
- ¿Por qué?
- ¿Quién los designa o diseña y bajo qué supuestos?
- ¿Cómo define usted la evaluación de políticas educativas?
- ¿Con qué propósitos se evalúa a las políticas educativas?
- ¿Qué tipo de metodología se utiliza para evaluar y por qué?
- ¿Qué se evalúa?
- ¿Qué resultados se han obtenido?
- ¿Qué se espera de una evaluación de políticas educativas?

- ¿Cómo se han recuperado estos resultados en el diseño y propuestas de otras políticas educativas?
- ¿Conoce, cuáles son los criterios de evaluación establecidos para evaluar las políticas educativas indígenas?
- ¿Quién los propone o establecen?, ¿y bajo qué criterios?
- ¿Qué se evalúa?
- ¿Qué impacto han tenido estas evaluaciones y sus resultados en los procesos de las Políticas Educativas Indígenas?
- ¿De qué forma las evaluaciones han permitido lograr avances significativos al sector indígena?
- ¿Cómo saber y determinar si las políticas educativas para este sector han sido las adecuadas?
- ¿Y en qué se basan para ello ó si su aplicación no ha sido adecuada?
- ¿Cómo la educación intercultural se vuelve una demanda política? En los aspectos de la alfabetización, condiciones educativas adecuadas y pertinentes respetando su cultura
- ¿Qué tareas deben emprenderse desde la perspectiva de una evaluación educativa eficaz, pertinente y al servicio del mejoramiento de la educación indígena?
- ¿Qué limitantes ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- ¿Qué beneficios ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- Mencione algunas sugerencias y recomendaciones para la evaluación de políticas educativas indígenas en al ámbito nacional.

## Guía de Entrevista 3

### Dirigida a Investigadores Educativos en las áreas de Política educativa y educación indígena

Objetivo: Conocer la opinión y perspectiva de investigadores educativos sobre políticas educativas indígenas y su evaluación en los últimos años.

Fecha: \_\_\_\_\_ -

Hora: \_\_\_\_\_

Lugar: \_\_\_\_\_

Entrevistador: \_\_\_\_\_

#### A) *Datos generales*

- Nombre
- Disciplina de formación
- Cargo (funciones) que desempeña en la institución que trabaja

#### B) *Evaluación de políticas educativas indígenas*

##### Preguntas

- ¿Qué es una política educativa?
- ¿Cuáles son sus elementos que la constituyen como una política educativa?
- ¿Conocen las diferencias entre políticas educativas y política educativa?
- ¿Por qué es necesario evaluar las políticas educativas?
- Considera que la evaluación es un recurso detonador?
- ¿De dónde se originan los criterios de evaluación de las Políticas educativas?
- ¿Por qué?
- ¿Quién los designa o diseña y bajo qué supuestos?
- ¿Cómo define usted la evaluación de políticas educativas?
- ¿Con qué propósitos se evalúa a las políticas educativas?
- ¿Qué tipo de metodología se utiliza para evaluar y por qué?
- ¿Qué se evalúa?
- ¿Qué resultados se han obtenido?
- ¿Qué se espera de una evaluación de políticas educativas?
- ¿Cómo se han recuperado estos resultados en el diseño y propuestas de otras políticas educativas?

- ¿Conoce, cuáles son los criterios de evaluación establecidos para evaluar las políticas educativas indígenas?
- ¿Quién los propone o establecen?, ¿y bajo qué criterios?
- ¿Qué se evalúa?
- ¿Qué impacto han tenido estas evaluaciones y sus resultados en los procesos de las Políticas Educativas Indígenas?
- ¿De qué forma las evaluaciones han permitido lograr avances significativos al sector indígena?
- ¿Cómo saber y determinar si las políticas educativas para este sector han sido las adecuadas?
- ¿Y en qué se basan para ello o si su aplicación no ha sido adecuada?
- ¿Cómo la educación intercultural se vuelve una demanda política? En los aspectos de la alfabetización, condiciones educativas adecuadas y pertinentes respetando su cultura
- ¿Qué tareas deben emprenderse desde la perspectiva de una evaluación educativa eficaz, pertinente y al servicio del mejoramiento de la educación indígena?
- ¿Qué limitantes ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- ¿Qué beneficios ha observado se obtienen de la evaluación de políticas educativas indígenas?
- Mencione algunas sugerencias y recomendaciones para la evaluación de políticas educativas indígenas en el ámbito nacional.